

Sebastian Seelig

## Stadtumbau und Aufwertung

Thesen zur Bewertung der Umsetzung  
des Programnteils Aufwertung im "Stadtumbau Ost" –  
Eine Untersuchung am Beispiel der Hansestadt Greifswald



Institut für Stadt- und Regionalplanung  
Technische Universität Berlin

ISR  
Graue Reihe

Heft 4



GRAUE REIHE DES  
INSTITUTS FÜR STADT- UND REGIONALPLANUNG  
Technische Universität Berlin

FORUM STADT- UND REGIONALPLANUNG E.V.  
Herausgeber der Schriftenreihe

Heft 4  
Berlin 2007



Sebastian Seelig

## **Stadtumbau und Aufwertung**

Thesen zur Bewertung der Umsetzung  
des Programnteils Aufwertung im “Stadtumbau Ost” –  
Eine Untersuchung am Beispiel der Hansestadt Greifswald

Die Beiträge der Grauen Reihe dienen der zeitnahen Publikation von Arbeiten im Internet, die aktuelle wissenschaftlich oder planungsbezogen relevante Themen angehen und sich mit unterschiedlichen Positionen in Politikbereichen der Stadt- und Regionalplanung, Stadtgeschichte und Stadtentwicklung, des Wohnungswesens und des Planungs- und Baurechts auseinandersetzen. In dieser Reihe finden Sie u. a. Diplomarbeiten, Tagungs- und Veranstaltungsdokumentationen oder Forschungsberichte.

*Herausgeber der Grauen Reihe:*  
Forum Stadt- und Regionalplanung e.V.  
c/o Institut für Stadt- und Regionalplanung  
Sekretariat B7  
Hardenbergstr. 40a  
10623 Berlin

[www.isr.tu-berlin.de](http://www.isr.tu-berlin.de)  
[publikationen@isr.tu-berlin.de](mailto:publikationen@isr.tu-berlin.de)

*Produktion, Satz und Umschlaggestaltung:*  
Sebastian Seelig  
André Ruppert

Das Titelbild gestaltete Sebastian Seelig unter Verwendung eigener Aufnahmen.

*Verlag und Vertrieb*  
Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin  
Universitätsbibliothek im VOLKSWAGEN-Haus  
Fasanenstraße 88  
10623 Berlin

[publikationen@ub.tu-berlin.de](mailto:publikationen@ub.tu-berlin.de)

|   |             |
|---|-------------|
| <b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS</b>  | <b>VIII</b> |
| <b>TABELLENVERZEICHNIS</b>  | <b>X</b>    |
| <b>TABELLENVERZEICHNIS</b>  | <b>X</b>    |
| <b>ABKÜRZUNGEN</b>  | <b>XI</b>   |
| <b>ABSTRACT</b>   | <b>XII</b>  |
| <b>ZUSAMMENFASSUNG</b>  | <b>XIII</b> |
| <br>  |             |
| <b>A. HINFÜHRUNG UND RAHMENBEDINGUNGEN</b>  | <b>1</b>    |
| <b>1. Einleitung</b>  | <b>1</b>    |
| <b>1.1. Einführung in das Thema</b>   | <b>1</b>    |
| <b>1.2. Problemstellung</b>   | <b>1</b>    |
| <b>1.3. Ziel und Aufbau der Arbeit</b>  | <b>3</b>    |
| <b>1.4. Methodisches Vorgehen</b>   | <b>7</b>    |
| <b>1.5. Grenzen der Arbeit</b>  | <b>9</b>    |
| <b>2. Schrumpfungsprozesse und Stadtumbau</b>                                       | <b>10</b>   |
| <b>2.1. Ursachen und Folgen von Schrumpfungsprozessen</b>                           | <b>10</b>   |
| 2.1.1. Zur Ausgangslage   | 11          |
| 2.1.2. Ursachen und Folgen ökonomischer Schrumpfung                                 | 11          |
| 2.1.3. Ursachen und Folgen demographischer Schrumpfung                              | 12          |
| <b>2.2. Aspekte städtischer Schrumpfung</b>   | <b>15</b>   |
| 2.2.1. Dimensionen der Schrumpfung  | 15          |
| 2.2.2. Schrumpfung als Daueraufgabe   | 19          |
| <b>2.3. Strategien im Umgang mit städtischen Schrumpfungsprozessen</b>              | <b>20</b>   |
| 2.3.1. Historische Vorbilder?   | 20          |
| 2.3.2. Handlungsoptionen der Stadtpolitik   | 21          |
| <b>2.4. Zusammenfassung</b>   | <b>22</b>   |
| <b>B. Stadtumbau und Aufwertung: Thesen zu Programm, Instrumenten und Maßnahmen</b> | <b>23</b>   |
| <b>3. Das Programm „Stadtumbau Ost“</b>   | <b>23</b>   |
| <b>3.1. Genese des Programms</b>  | <b>23</b>   |
| <b>3.2. Ziele und Elemente des Programms</b>  | <b>25</b>   |
| 3.2.1. Allgemeine Ziele des Programms   | 26          |
| 3.2.2. Doppelstrategie: Abriss und Aufwertung                                       | 27          |
| 3.2.3. Weitere Elemente des Programms   | 29          |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>3.3. Finanzierung und Fördersystematik des Programms</b>                     | <b>30</b> |
| 3.3.1. Finanzvolumina des Programms   | 30        |
| 3.3.2. Fördersystematik der Städtebauförderung im Stadtumbau                    | 31        |
| 3.3.3. Fördermittelverteilung auf Landes- und kommunaler Ebene                  | 33        |
| <b>3.4. Chancen und Hemmnisse des Programms</b>                                 | <b>34</b> |
| 3.4.1. Chancen des Programms in Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen                  | 34        |
| 3.4.2. Mögliche Hemmnisse des Programms in Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen       | 35        |
| <b>4. Steuerung des Stadtumbaus: Die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte</b> | <b>39</b> |
| <b>4.1. Steuerungsinstrumente im Stadtumbau</b>                                 | <b>39</b> |
| <b>4.2. Das ISEK als zentrales Instrument im Stadtumbau</b>                     | <b>41</b> |
| 4.2.1. Bedeutungswandel der integrierten Stadtentwicklungsplanung               | 41        |
| 4.2.2. ISEK als Reaktion auf die ostdeutsche Stadtentwicklung                   | 43        |
| <b>4.3. Funktion und Implementierung von ISEK</b>                               | <b>45</b> |
| 4.3.1. Ziele und Funktion der ISEK  | 45        |
| 4.3.2. Inhalte und Erarbeitung der ISEK   | 46        |
| 4.3.3. Umsetzung der ISEK   | 49        |
| 4.4.1. Chancen des Instruments in Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen                | 50        |
| 4.4.2. Mögliche Hemmnisse des Instruments in Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen     | 50        |
| <b>4.5. Zusammenfassung</b>   | <b>53</b> |
| <b>5. Der Programmteil Aufwertung im Stadtumbau</b>                             | <b>54</b> |
| <b>5.1. Der Begriff der Aufwertung im Programm „Stadtumbau Ost“</b>             | <b>54</b> |
| 5.1.1. Verankerung des Begriffs im Programm                                     | 54        |
| 5.1.2. Ziele des Programmteils Aufwertung                                       | 55        |
| <b>5.2. Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen</b>                                  | <b>57</b> |
| 5.2.1. Maßnahmen der Aufwertung im Stadtumbau                                   | 57        |
| 5.2.2. Implementierung von Aufwertungsmaßnahmen                                 | 60        |
| 5.3.1. Chancen der Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung                       | 63        |
| 5.3.2. Mögliche Hemmnisse der Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung            | 63        |
| <b>C. STADTUMBAU UND AUFWERTUNG: FALLSTUDIE GREIFSWALD</b>                      | <b>67</b> |
| <b>6. Überleitung</b>   | <b>67</b> |
| <b>6.1. Drei Jahre Stadtumbau - Versuch einer Zwischenbilanz</b>                | <b>67</b> |
| <b>6.2. Kriterien zur Auswahl des Fallstudie</b>                                | <b>76</b> |
| <b>7. Fallstudie Greifswald</b>   | <b>78</b> |
| <b>7.1. Stadtstruktur, -geschichte und -entwicklung</b>                         | <b>78</b> |
| 7.1.1. Lage und Stadtstruktur   | 78        |
| 7.1.2. Die Entwicklung der Stadt bis 1990                                       | 81        |
| 7.1.3. Schwerpunkte der Stadtentwicklung der neunziger Jahre                    | 84        |



|   |              |
|---|--------------|
| <b>7.2. Greifswald – eine schrumpfende Stadt?</b>                                       | <b>86</b>    |
| 7.2.1. Ökonomische Schrumpfungsprozesse   | 86           |
| 7.2.2. Demographische Schrumpfungsprozesse  | 87           |
| 7.2.3. Dimensionen der Schrumpfung  | 89           |
| <b>7.3. „Stadtumbau Ost“: Inhalte, Steuerung und Maßnahmen</b>                          | <b>93</b>    |
| 7.3.1. Schrumpfungsdebatte und die Erarbeitung des ISEK                                 | 93           |
| 7.3.2. Das ISEK der Hansestadt: Prognosen, Zielsetzung, Strategien                      | 94           |
| 7.3.3. Stadtumbau über gebietsbezogene Rahmenpläne                                      | 103          |
| <b>7.4. Die Umsetzung des Stadtumbaus</b>   | <b>109</b>   |
| 7.4.1. Aktueller Umsetzungsstand des Stadtumbaus  | 109          |
| 7.4.2. Umsetzung der Maßnahmen des Programnteils Aufwertung                             | 116          |
| <b>7.5. Zusammenfassung: Drei Jahre Stadtumbau in der Hansestadt</b>                    | <b>123</b>   |
| <b>8. Thesen zur Bewertung der Umsetzung des Programnteils Aufwertung in Greifswald</b> | <b>126</b>   |
| <b>8.1. Thesen zur Bewertung des Programms</b>  | <b>126</b>   |
| <b>8.2. Thesen zur Bewertung der Steuerung</b>  | <b>135</b>   |
| <b>8.3. Thesen zur Bewertung der Maßnahmen</b>  | <b>139</b>   |
| <b>D. FAZIT UND AUSBLICK</b>  | <b>XIII</b>  |
| <b>9. Stadtumbau und Aufwertung</b>   | <b>XIII</b>  |
| <b>9.1. Hemmnisse, lokalspezifische Rahmenbedingungen und Potentiale</b>                | <b>XIII</b>  |
| <b>9.2. Neue Rahmenbedingungen und Strategien der Aufwertung</b>                        | <b>XVI</b>   |
| <b>9.3. Gedanken zur weiteren Qualifizierung des Programnteils</b>                      | <b>XVIII</b> |
| <b>Anhang</b>   | <b>XIX</b>   |
| <b>Übersichtskarten</b>   | <b>XXXIV</b> |

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

|   |     |
|---|-----|
| Abbildung 1: Aufbau der Arbeit, eigene Darstellung .....  | 6   |
| Abbildung 2: Doppeltstrategie Abriss und Aufwertung .....   | 28  |
| Abbildung 3: Steuerungsinstrumente in der Stadtentwicklung.....   | 39  |
| Abbildung 4: Inhaltliche und methodische Anforderungen an ein ISEK im Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ .....   | 47  |
| Abbildung 5: Anforderungen an die Vernetzung der Akteure im ISEK, .....   | 48  |
| Abbildung 6: Gemeinden im Programmbereich „Stadtumbau Ost“, Stand 2003 .....  | 69  |
| Abbildung 7: Leerstandsquote bezogen auf den Gesamtwohnungsbestand im Jahr 2002 .....   | 73  |
| Abbildung 8: Lage Greifswalds in Mecklenburg-Vorpommern .....   | 78  |
| Abbildung 9: Luftbild mit einer Abgrenzung der Stadtteile und siedlungsstrukturellen Merkmalen, eigene Darstellung .....  | 80  |
| Abbildung 10: Schichtwechsel im KWW Greifswald, Abbildung 11: Bau der Siedlung Schönwalde I.....  | 81  |
| Abbildung 12: Flächensanierung in der Innenstadt, Abbildung 13: Gebäude in der Innenstadt vor der Sanierung, Abbildung 14: Der Marktplatz der Stadt im Jahr 1990 .....                      | 82  |
| Abbildung 15: Bebauungsstruktur der Stadt nach Bebauungstypologien, eigene Darstellung .....  | 83  |
| Abbildung 16: Abgeschlossene Altstadtsanierung am Markt, Abbildung 17: Ausbau der Ernst-Moritz-Arndt-Universität .....  | 84  |
| Abbildung 18: Bevölkerungssalden nach Stadtteilen, 2002 gegenüber 1992, eigene Darstellung nach HGW 2003a: 37 .....   | 90  |
| Abbildung 19: Gebietskategorien des ISEK und zeitliche Einordnung.....  | 97  |
| Abbildung 20: Wettbewerbsgebiet I „Wohnen in der Universitätsachse“ .....   | 99  |
| Abbildung 21: Wettbewerbsgebiet II „Wohnen am Ryck“ .....   | 101 |
| Abbildung 22: Lage der Wettbewerbsgebiete aus dem ISEK innerhalb der Stadt, eigene Darstellung .....  | 102 |
| Abbildung 23: Untersuchungsräume der Rahmenpläne, eigene Darstellung .....  | 104 |
| Abbildung 24: Fördergebietskulissen Stadtumbau, Haushaltsjahre 2002-2004, eigene Darstellung, die Abkürzung „PJ“ steht für „Programmjahr“ .....   | 110 |
| Abbildung 25: Stadtumbaugebiet Innenstadt/Fleischervorstadt: Neu gestalteter Straßenraum Steinstraße .....  | 112 |
| Abbildung 26: Ostseevierviertel Parkseite: Fertiger Block A4 und Umbau Block B4 und Abbildung 27: Rückzug der Bewohner .....  | 113 |
| Abbildung 28: Schönwalde I: Vorbereitung des Abrisses Gaußstraße, Abbildung 29: Abrissfläche in der Gaußstraße, Abbildung 30: Gestaltung des öffentlichen Raums am Ernst-Thälmann-Ring..... | 113 |

|  |     |
|--|-----|
| Abbildung 31: Schönwalde II: Abrissfläche Makarenkostraße, Abbildung 32: Abrissvorbereitungen und gleichzeitige Umgestaltung Innenhof Ostrowskistraße .....                                      | 115 |
| Abbildung 33: Ostseeviertel Ryckseite: Blick auf das Quartier von Süden, Abbildung 34: Blick in die Innenhöfe .....  | 115 |
| Abbildung 35: Verteilung des eingesetzten Finanzvolumens im Ostseeviertel Parkseite, Haushaltsjahre 2002 – 2004.....   | 118 |
| Abbildung 36: Innenhof des Blocks A4 vor Beginn der Freiflächengestaltung, Abbildung 37: Umgestalteter Freiraum: Stadtpark im Ostseeviertel Parkseite.....                                       | 119 |
| Abbildung 38: Verteilung des eingesetzten Finanzvolumens in Schönwalde I, Haushaltsjahre 2002-2004, eigene Berechnung nach HGW 2002b, HGW 2003c und HGW 2004e, eigene Darstellung .....          | 120 |
| Abbildung 39: Gestaltung öffentlicher Raum am Ernst-Thälmann-Ring, Abbildung 40: Kunst im öffentlichen Raum, Ernst-Thälmann-Ring Abbildung 41: Ungestaltete Abrissfläche an der Gaußstraße ..... | 120 |
| Abbildung 42: Verteilung des eingesetzten Finanzvolumens in Schönwalde II, Haushaltsjahre 2002-2004, eigene Berechnung nach HGW 2002b, HGW 2003c und HGW 2004e, eigene Darstellung .....         | 121 |
| Abbildung 43: Gestaltung Innenhof Ostrowskistraße vor dem Abriss, Abbildung 44: Ungestaltete Abrissfläche Makarenkostraße .....  | 121 |
| Abbildung 45: Verteilung des eingesetzten Finanzvolumens in allen Stadtumbaugebieten der Hansestadt Greifswald, Haushaltsjahre 2002-2004 .....   | 125 |
| Abbildung 46: Organisationsmodell Akteursvernetzung zur Erarbeitung des ISEK .....   | 137 |

## TABELLENVERZEICHNIS

|  |     |
|--|-----|
| Tabelle 1: Besetzung der Kommission nach sektoraler Ausrichtung .....  | 24  |
| Tabelle 2: Finanzielle Ausstattung einzelner Programmbereiche der Städtebauförderung 2002-2004 .....                                       | 26  |
| Tabelle 3: Höhe der Bundesmittel Stadtumbau 2002-2009, Programmteil Rückbau und Aufwertung .....   | 31  |
| Tabelle 4: Verteilung der Bundesmittel auf Landesebene im Verhältnis Abriss und Aufwertung in Prozent,<br>Programmjahre 2002-2004 .....    | 72  |
| Tabelle 5: Arbeitslosenquote der Stadt Greifswald 1992 bis 2002 .....  | 87  |
| Tabelle 6: Bevölkerungsentwicklung 1970-2004, Tabelle 7: Bevölkerungsentwicklung 1990-2004 .....   | 88  |
| Tabelle 8: Zielsetzung Abgang Wohneinheiten bis 2010/2015 .....  | 98  |
| Tabelle 9: Eingesetzte Stadtumbauittel in Euro, Haushaltsjahre 2002 – 2004 (01.01.2002 bis 31.12.2004),<br>alle Fördergebiete .....        | 111 |
| Tabelle 10: Übersicht Verteilung der Bundesmittel Abriss/Aufwertung in Mecklenburg-Vorpommern in<br>den Programmjahren 2002 bis 2004 ..... | 127 |

## ABKÜRZUNGEN

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>ARGE ISEK</b> | Arbeitsgemeinschaft ISEK                              |
| <b>BauGB</b>     | Baugesetzbuch   |
| <b>BBR</b>       | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung                |
| <b>BMVBW</b>     | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen |
| <b>DDR</b>       | Deutsche Demokratische Republik                       |
| <b>EW</b>        | Einwohner   |
| <b>ha</b>        | Hektar  |
| <b>ISEK</b>      | Integriertes Stadtentwicklungskonzept                 |
| <b>KKW</b>       | Kernkraftwerk   |
| <b>WE</b>        | Wohneinheit   |

## **ABSTRACT**

Ausgehend vom aktuellen Diskurs um den Stand des Programmteils Aufwertung in der Umsetzungspraxis des „Stadtumbau Ost“, wird in der vorliegenden Arbeit der Aspekt der Aufwertung im Programm diskutiert. Die Untersuchung bewertet Chancen und potentielle Hemmnisse des Programmteils in der Theorie wie in der Praxis. Anhand der Analyse der aktuellen Umsetzungspraxis des Stadtumbaus in der Hansestadt Greifswald wird gezeigt, welchen Einfluss unter anderem Fragen der Fördersystematik, der Finanzierung und der Steuerung auf die Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung nehmen können. Dabei zeigt die Untersuchung anhand aktueller Entwicklungen in Greifswald auf, welche Potentiale der Programmbereich in der Durchführung bietet und welchen Einfluss lokalspezifische Rahmenbedingungen auf die Umsetzung nehmen können. Auf diese Weise soll ein Beitrag zur aktuellen Implementationsforschung des Stadtumbaus geleistet werden.

## ZUSAMMENFASSUNG

Um die ostdeutschen Kommunen und die Unternehmen der Wohnungswirtschaft bei der Anpassung baulich-funktionaler und ökonomischer Strukturen an die ablaufenden Schrumpfungsprozesse zu unterstützen, wurde zum Jahr 2002 von Seiten des Bundes das Programm Stadtumbau Ost aufgelegt. Ziel des Programms ist es, ostdeutsche Städte durch Maßnahmen des Rückbaus von leerstehendem Wohnungsbestand und der Aufwertung der von Schrumpfung betroffenen Quartiere als Wohn- und Wirtschaftstandorte zu stärken. Die augenblickliche Debatte in der Fachwelt zeigt jedoch, dass die aktuelle Umsetzungspraxis des Programms vor allem durch massenhaften Abriss von Wohnraum geprägt ist; Maßnahmen der Aufwertung kommen in der Folge scheinbar zu kurz.

Ausgehend von diesem Diskurs um den Stand des Programmteils Aufwertung in der Umsetzungspraxis des „Stadtumbau Ost“, wird in der vorliegenden Arbeit der Aspekt der Aufwertung im Programm diskutiert. Die Untersuchung verfolgt das Ziel, Chancen und Hemmnisse des Programmteils Aufwertung in der Theorie wie in der Praxis darzustellen und zu prüfen. Zudem werden erste Gedanken zu einer weiteren Qualifizierung des Programmteils formuliert. Auf diese Weise soll ein Beitrag zur aktuellen Implementationsforschung des Stadtumbaus geleistet werden.

In einem ersten Schritt werden die Ausgangsbedingungen des Stadtumbaus – Ursachen, Folgen und Symptome der Schrumpfung – auf kommunaler Ebene erläutert. Es werden grundlegende Handlungsoptionen diskutiert und das Programm „Stadtumbau Ost“ wird in diese eingeordnet. In einem zweiten Schritt folgt die Analyse der Programmstruktur, des Instruments der Steuerung sowie der förderfähigen Maßnahmen des Stadtumbaus. Damit werden die Rahmenbedingungen der Umsetzung dargestellt; zugleich werden Chancen und potentielle Hemmnisse des Programms in Thesenform dargelegt, um einen ersten Bewertungsmaßstab für die folgende Untersuchung zu gewinnen.

### *Stadtumbau und Aufwertung – Thesen zu Programm, Instrumenten und Maßnahmen*

Die Analyse der Ziele und Elemente des Programms zeigt, dass das Programm in seiner ursprünglichen Intention durchaus Chancen der Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung bietet. Diesen Möglichkeiten stehen aber diverse potentielle, vor allem sachbezogene Hemmnisse gegenüber, die sich vor allem aus Programm- und Förderstrukturen sowie nachträglich vorgenommenen Modifikationen ergeben. Es wird dargelegt, dass diese Hemmnisse in der kommunalen Umsetzungspraxis dergestalt Einfluss nehmen können, dass Maßnahmen der Aufwertung in den Hintergrund der Umsetzung treten.

Die zweite Analyseebene liegt in der Untersuchung des zentralen Instruments zur Steuerung des Stadtumbaus, des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEK). Neben den Potentialen des ISEK – die vor allem in seiner langfristigen und gesamtstädtischen Sichtweise unter der Einbeziehung unterschiedlicher Akteure liegen – werden potentielle Hemmnisse für die Durchführung von Aufwertungsstrategien erläutert. Die Folge dieser Hemmnisse können sich in der lediglich selektiven Umsetzung einzelner, durchführungseffizienter Maßnahmen oder in ungleichen Zugriffsmöglichkeiten der Akteure bei der Erstellung und Umsetzung des ISEK äußern. Es wird dargelegt, welche negativen Folgen sich hieraus für die Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung ergeben.

In einem dritten Schritt werden Chancen und Hemmnisse der förderfähigen Maßnahmen der Aufwertung gegeneinander abgewogen. Die Chancen des Programmteils liegen – neben dem breiten Spektrum der förderfähigen Maßnahmen – vor allem in seiner Signalwirkung für die Bewohner und in der Möglichkeit, Quartiere baulich und sozial zu stabilisieren. Die Umsetzung dieser Potentiale wird aber unter anderem

durch sachliche Restriktionen gefährdet. Anhand von zwei Aspekten der Aufwertung wird aufgezeigt, welche Folgen diese Hemmnisse für die Nachnutzung und Instandhaltung von Abrissflächen und für die Anpassung städtischer Infrastruktur haben können. Aus den potentiellen Hemmnissen der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen werden sieben zentrale Thesen formuliert.

### ***Bewertung der Umsetzungspraxis: Fallstudie Greifswald***

Diese Thesen werden anhand der Umsetzungspraxis des Programnteils Aufwertung in der Hansestadt Greifswald überprüft. Die Stadt hat seit den frühen neunziger Jahren Prozesse der städtischen Schrumpfung durchlebt. Die Folgen manifestieren sich in Bevölkerungsverlusten, einer hohen Erwerbslosenzahl sowie lokal steigenden Leerständen und sozialen Disparitäten in den städtischen Plattenbaugebieten. Die Situation Greifswalds stellt sich aber als diffus dar: Während die Stadt Merkmale und Symptome der Schrumpfung aufweist, besitzt sie doch Entwicklungspotentiale wie beispielsweise die Universität, universitätsnahe Forschungseinrichtungen oder der maritime Tourismus sie bieten.

Vor allem aufgrund der Leerstandsentwicklung in den Plattenbaugebieten entschloss sich die Kommune im Jahr 2001 zur Teilnahme am Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ und erarbeitete in der Folge das ISEK, das in der vorliegenden Untersuchung analysiert wird. Anschließend wird der Stadtumbauprozess bis zum heutigen Zeitpunkt dargestellt: Eine erste Zwischenbilanz zeigt, dass der Stadtumbau in Greifswald überwiegend ein Umbau der Plattenbaugebiete ist und sich dabei stark auf die Maßnahmenfelder der Aufwertung und des geschossweisen Rückbaus konzentriert.

Die zentrale Erkenntnis aus der Bewertung der Umsetzungspraxis des Programnteils Aufwertung in Greifswald ist, dass Aufwertungsmaßnahmen und -strategien – bei entsprechenden lokalen Rahmenbedingungen – entgegen den allgemeinen Tendenzen der aktuellen Umsetzungspraxis eine durchaus gewichtige Rolle im Stadtumbau spielen können. Bei der Durchführung des Stadtumbaus in Greifswald kommt es bisher zu keinen Divergenzen zwischen der ursprünglichen Intention des Programms und seiner Umsetzung auf lokaler Ebene. Dennoch bestätigen sich bei der Bewertung des Stadtumbauprozesses einige der in den Thesen formulierten Hemmnisse; sie gefährden oder blockieren jedoch nicht generell die Umsetzung des gesamten Programnteils. Eine Querschnittsbetrachtung zeigt, dass ein Großteil dieser hemmenden Faktoren aus sachbezogenen Zwängen und weniger aus Problemen der akteursbezogenen Steuerung von Prozessen des Stadtumbaus hervorgeht.

Es wird aufgezeigt, dass die Umsetzung des Programnteils stark von den lokalspezifischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird. Dabei werden als entscheidende Faktoren der bisherige Verlauf der Schrumpfungsprozesse und seine Auswirkungen auf teilsräumlicher Ebene, die sich daraus ergebenden kommunalen Handlungsmöglichkeiten, die lokalen Akteurskonstellationen sowie der politische Gestaltungswille beschrieben. Dank dieser spezifischen Rahmenbedingungen konnten potentielle sachbezogene Hemmnisse der Umsetzung überwunden werden: Aufwertung als Strategie des Stadtumbaus wird ermöglicht, die Potentiale von Aufwertungsmaßnahmen kommen zum Tragen. Durch konzentrierten Mitteleinsatz sowie eine räumlich und zeitlich enge Verknüpfung von Aufwertung, Rückbau und Abriss könnte es in Greifswald gelingen, ein städtisches Problemgebiet in einen stabilen Wohnstandort zu transformieren.

### ***Stadtumbau und Aufwertung***

Wenngleich sich der Prozess der städtischen Schrumpfung in Greifswald bisher nicht ähnlich drastisch wie in anderen ostdeutschen Mittelstädten abzeichnet, dürfen die künftigen Herausforderungen, vor denen die Stadt steht, nicht unterschätzt werden; denn Prozesse der weiteren Anpassung sind unumgänglich. Doch dieser Transformationsprozess wird in Zukunft unter anderen Rahmenbedingungen als den heuti-



gen verlaufen. Die Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung wird zukünftig vermehrt von sachbezogenen und auch steuerungsimmanenten Hemmnissen beeinflusst werden: Sie wird von abnehmenden öffentlichen Ressourcen auf der einen Seite und neuen Belastungen auf der anderen Seite bei einer insgesamt – durch personelle und finanzielle Einschnitte – eingeschränkten Steuerungsmöglichkeit der kommunalen Verwaltung bestimmt werden.

Es wird dargestellt, dass diese neuen Rahmenbedingungen eine verstärkte Prioritätensetzung in der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen erfordern. Zudem wird erläutert, warum verstärkt alternative Modelle der Aufwertung zu den bisher durchgeführten kostenintensiven Strategien entworfen werden müssen. Diese neuen Rahmenbedingungen, welche die Umsetzung des Programnteils in Greifswald künftig verstärkt bestimmen werden, machen deutlich, dass zur weiteren Qualifizierung des Programms – neben einer Anpassung der Förderstrukturen und einem verstärkten Wissenstransfer – auch die Entwicklung neuer, angepasster, bürgernaher Strategien der Aufwertung notwendig ist.



# A. HINFÜHRUNG UND RAHMENBEDINGUNGEN

## 1. Einleitung

Der Titel dieser Arbeit lautet

Stadtumbau und Aufwertung – Thesen zur Bewertung der Umsetzung des Programmteils Aufwertung im „Stadtumbau Ost“. Eine Untersuchung am Beispiel der Hansestadt Greifswald.

Im Folgenden werde ich – nach einer Einführung in das Thema und der Darstellung der aktuellen Problemlage – auf die Ziele der Arbeit eingehen sowie deren Aufbau und die verwendete Methodik darstellen.

### 1.1. Einführung in das Thema

Der Umgang mit Schrumpfungsprozessen stellt angesichts immens hoher Wohnungsleerstände, verlassener Innenstädte und weiter anhaltender Bevölkerungsverluste die dringlichste Aufgabe der ostdeutschen Stadt- und Regionalentwicklung dar. Wenig überraschend ist daher, dass diese Phänomene aufgrund ihrer quantitativen und qualitativen Entwicklung zahlreiche Debatten zum Umgang mit dem tief greifenden Strukturwandel unter dem Oberbegriff „Schrumpfung“ ausgelöst haben. Auch die Bundesregierung erkannte diese Problematik und legte im Jahr 2002 als einen ersten Lösungsansatz das Programm „Stadtumbau Ost“ als Teil der Städtebauförderung auf. Ziel des Programms ist zum einen eine „Beseitigung des Angebotsüberhangs“ zur Sicherung des Wohnungsmarktes und zum anderen die Wiederherstellung intakter Stadtstrukturen, indem Stadtquartiere durch bauliche Maßnahmen aufgewertet werden (vgl. VV 2002: 5). Damit vernetzt das Programm erstmalig in der bundesdeutschen Stadtentwicklungspolitik die Subvention von ersatzlosem Wohnungsabriss mit der gleichzeitigen Aufwertung von Stadtteilen unter dem Anspruch der nachhaltigen Stadtentwicklung. Nach dem Leitbild des „aktivierenden Staates“ (vgl. GLEICKE 2004a: 6) soll einerseits eine ökonomische Sanierung der Wohnungswirtschaft und andererseits eine Steigerung der Wohn- und Lebensqualität der von der Schrumpfung betroffenen Städte und Regionen gelingen. Zur Umsetzung dieser ehrgeizigen Ziele wird über einen Förderzeitraum von sieben Jahren ein Gesamtvolumen von insgesamt 2,5 Milliarden Euro bereitgestellt. Die Umsetzung des Programms erfolgte im Oktober 2001 durch die Ausschreibung eines Wettbewerbs zur Aufstellung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten (ISEK), an dem 269 ostdeutsche Kommunen teilnahmen (vgl. BMVBW 2003b: 8). Seit dem Wettbewerb hat das Programm – nach ersten Anlaufschwierigkeiten – „Fahrt aufgenommen“ (BMVBW 2003c: 7) und ist im ostdeutschen Alltag der Stadtentwicklungsplanung längst angekommen. In den letzten Jahren wurden rund 100.000 Wohnungen in Ostdeutschland abgerissen (vgl. WEBSITE TRANSFERSTELLE). Diese Zahlen und die finanzielle Ausstattung des Programmbereichs weisen das Programm „Stadtumbau Ost“ als das wichtigste stadtentwicklungspolitische Förderinstrument unserer Zeit aus.

### 1.2. Problemstellung

Von Seiten der begleitenden Forschung konnten in den vergangenen Jahren erst wenige Erfahrungsberichte zur Umsetzung des Programms vorgelegt werden. In diesem Zusammenhang wird die mangelnde „Implementationsforschung“ kritisiert (vgl. BERNT/KABISCH 2003a: 43). Die bisher veröffentlichte Li-

teratur beschäftigt sich eingehend mit Ursachen und Symptomen der schrumpfenden Stadt; die Umsetzung des Programms wurde hingegen bisher nur vereinzelt dokumentiert. Wohl wurde auf Bundes- (siehe BMVBW 2003b) und auf Landesebene (siehe u.a. AM MV 2003) eine quantitative Auswertung der Wettbewerbsbeiträge vorgenommen; eine qualitative Analyse der Umsetzung des Programms, oder auch einzelner Aspekte daraus, wurde bislang jedoch nur selten zum Forschungsgegenstand gemacht.<sup>1</sup> Der Diskurs, der aktuell innerhalb der Fachwelt geführt wird (siehe Veranstaltung „STADTUMBAU“, Berlin, Juni 2004), zeichnet sich vor allem durch eine ambivalente Diskussion aus: Überspitzt ausgedrückt diskutieren auf der einen Seite Akademiker auf einem hohem Abstraktionsgrad über die „Ästhetik der Leere“, während auf der anderen Seite die Akteure der Wohnungswirtschaft um geeignete „technische“ Umsetzungsstrategien ringen. Wissenschaftliche Beiträge, die den momentan ablaufenden Stadtumbauprozess bewerten, bleiben Mangelware. In der Folge bedeutet die Umsetzung des Programms daher „Praxis ohne Theorie“ (vgl. BERNT /KABISCH 2003a: 43).

Tenor der wenigen Darstellungen zur Umsetzungspraxis des Stadtumbaues ist, dass vor allem Fördermittel aus dem Programmteil „Rückbau“ von den beteiligten Akteuren in Anspruch genommen werden. Eine Studie des Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) kommt nach einer Auswertung der Umsetzungspraxis in 60 ostdeutschen Kommunen sogar zu dem Schluss, dass „Stadtumbau Ost“ – entgegen der offiziellen Rhetorik – vor allem ein Programm der großen Wohnungsbauunternehmen (und damit der Großsiedlungen) ist und vorwiegend als Abrissprogramm genutzt wird (vgl. IFS 2004: 16). Tatsächlich ist aber nicht nur diese gewissermaßen „einseitige“ Umsetzung des Stadtumbaues<sup>2</sup> zu beobachten, auch der Begriff der Aufwertung per se scheint im Kontext der schrumpfenden Stadt mit unterschiedlichen Konnotationen belegt. Dies resultiert zum einen aus der unscharfen Begriffsabgrenzung und den zum Teil unklaren Begrifflichkeiten im Themenkomplex (vgl. HALLER 2004), zum anderen aus den umfassenden und vielseitigen Fördermöglichkeiten und -systematiken des Programmteils „Aufwertung“. Die Reaktion darauf ist eine in der Fachwelt bislang relativ schwach ausgeprägte Diskussion über diese Entwicklungen, die lediglich von einzelnen Akteuren thematisiert wird.<sup>3</sup> Zusammenfassend stellt sich die aktuelle Problemlage im Stadtumbau-Diskurs wie folgt dar:

- Es bestehen anscheinend Divergenzen zwischen den „aufwertungsorientierten“ Zielen und der „abrisssdominierten“ Umsetzung des Programms „Stadtumbau Ost“.
- Aufwertungsstrategien spielen daher im Stadtumbau scheinbar eine untergeordnete Rolle
- Es scheinen sich unterschiedliche Hemmnisse für die Implementierung von Maßnahmen der Aufwertung zu ergeben.
- Die Hemmnisse scheinen vielfältig und wurden bis heute nur teilweise dargestellt.
- Eine Überprüfung dieser Problematik und ihrer Ursachen wurde auf kommunaler Ebene bisher nur vereinzelt vorgenommen.

---

<sup>1</sup> Verwiesen sei an dieser Stelle auf VHW 2003, LIEBMANN 2003, BERNT/KABISCH/PETER 2004, IFS 2004.

<sup>2</sup> Ist im Folgenden von „Stadtumbau“ die Rede, so bezieht sich der Ausdruck immer auf das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ innerhalb der Städtebauförderung.

<sup>3</sup> Vgl. die vom Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) organisierte Fachkonferenz: „Stadtumbau braucht Aufwertung!“ am 02.11.04 im Bundesministerium für Bauen, Verkehr und Wohnen und Veröffentlichungen des IRS, z.B. HALLER 2004, LIEBMANN 2004.

## 1.3. Ziel und Aufbau der Arbeit

Vor dem Hintergrund von Wissens- und Forschungsdefiziten und aktuellen Tendenzen der Umsetzungspraxis des Stadtumbau-Programms wird das übergeordnete Ziel der Arbeit wie folgt definiert:

Analyse der Chancen und Hemmnisse der Umsetzung des Programmteils Aufwertung im „Stadtumbau Ost“ und darauf aufbauend eine Bewertung der aktuellen Umsetzungspraxis anhand eines Fallbeispiels.

Es ergeben sich drei zentrale Forschungsfelder mit weiterführenden Fragen:

### ***1. Ausgangslage: Stadtentwicklung in Ostdeutschland***

Wie sehen die aktuellen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in Ostdeutschland aus? Welches sind die Gründe für die Implementierung des Programms „Stadtumbau Ost“? Wie stellt die Ausgangslage zur Umsetzung des Programms „Stadtumbau Ost“ auf kommunaler Ebene dar?

### ***2. Rahmenbedingungen der Umsetzung: Programm – Instrumente – Maßnahmen***

Welche umsetzungsrelevanten Rahmenbedingungen bietet die Programmstruktur in Bezug auf Aufwertungsstrategien? Welche Elemente und Instrumente bietet das Programm zur Umsetzung dieser Ziele? Welche Strategien der Aufwertung werden im Rahmen des Programms verfolgt? Welche Chancen, aber vor allem Hemmnisse ergeben sich aus den Rahmenbedingungen für die weitere Umsetzung des Programmteils?

### ***3. Fallstudie: Chancen und Hemmnisse des Programmteils in der Umsetzung***

Wie sieht die aktuelle Umsetzungspraxis des Stadtumbaus in Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen aus? Welchen Einfluss nehmen Rahmenbedingungen des Programms, welchen Einfluss nehmen Instrumente der Umsetzung und welchen die Maßnahmen selbst? Spielen Programm-, Instrumenten- und Maßnahmenimmanente Hemmnisse eine Rolle in der Umsetzung? Welches sind die entscheidenden Faktoren für eine Umsetzung des Programmteils? Lassen sich daraus weiterführende Strategien zur Qualifizierung des Programms ableiten?

Aus diesen zentralen Fragen ergibt sich der grundlegende Aufbau der Arbeit.

### ***TEIL A: HINFÜHRUNG UND RAHMENBEDINGUNGEN***

Aufbauend auf einer Literaturanalyse zu dem Thema der städtischen Schrumpfung werden Ursachen und Folgen von demographischen und ökonomischen Schrumpfungsprozessen skizziert. Es werden die Merkmale der schrumpfenden Stadt herausgearbeitet und die abhängigen Folgeprozesse abgeleitet. Diese „Dimensionen der Schrumpfung“ stellen die lokalen Rahmenbedingungen der Umsetzung des Programms dar. Es werden Handlungsoptionen auf städtischer Ebene dargestellt und das Programm „Stadtumbau Ost“ in diese Handlungsoptionen eingeordnet.

Ziel des ersten Abschnitts ist es, die aktuellen Rahmenbedingungen städtischer Entwicklung in Ostdeutschland und damit der Ausgangslage des Programms darzustellen.

### ***TEIL B: „STADTUMBAU OST“: THESEN ZU PROGRAMM, INSTRUMENTEN UND MAßNAHMEN***

In einem zweiten Schritt werden Elemente, Ziele und zentrale Steuerungsinstrumente des Programms analysiert. Damit werden die programmbezogenen Rahmenbedingungen der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen dargestellt:

- Es werden Finanzierung- und Fördermöglichkeiten des Programms in Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen,
- Möglichkeiten der Steuerung der Maßnahmen über das zentrale Instrument des ISEK,
- und schließlich die förderfähigen Maßnahmen der Aufwertung selbst analysiert.

Auf dieser Wissensgrundlage werden Chancen und potentielle Hemmnisse der Umsetzung benannt. Dies Hemmnisse werden in Thesenform formuliert.

Teil B der Arbeit dient somit der Identifizierung von potentiellen Umsetzungshemmnissen des Programmteils Aufwertung anhand sieben zentraler Thesen.

### ***TEIL C: FALLSTUDIE GREIFSWALD: AUFWERTUNGSPRAXIS IM STADTUMBAU***

Der dritte Abschnitt der Arbeit hat die Überprüfung der Umsetzungspraxis anhand der herausgearbeiteten, zentralen sieben Thesen zum Inhalt. Anhand der Überprüfung der Thesen, soll geklärt werden, welche Rolle die potentiellen Umsetzungshemmnisse im aktuellen Stadtumbaugeschehen spielen, aber auch welche Chancen sich aus dem Programmteil ergeben:

- Dies geschieht anhand eines kurzen Überblicks zur aktuellen Umsetzungspraxis des Programms und insbesondere des Programmteils Aufwertung auf Bundesebene. Damit sollen ersten Tendenzen der aktuellen Umsetzung diskutiert werden.
- Die Überprüfung der Thesen erfolgt anhand der Untersuchung des Stadtumbaus in Greifswald. Die Fallstudie gliedert sich in zwei Teile: Im ersten Teil erfolgt eine dezidierte Darstellung des Stadtumbauprozesses und des aktuellen Umsetzungsstandes.
- In einem zweiten Teil erfolgt die Bewertung der Umsetzungspraxis des Programmteils Aufwertung anhand der entworfenen Thesen.

Ziel dieses Kapitels ist zum einen die Darstellung der kommunalen Umsetzungspraxis des Stadtumbaus und des Programmteils Aufwertung; zum anderen erfolgt eine Bewertung der Umsetzungspraxis anhand der erarbeiteten Thesen. Es werden Hemmnisse, Potentiale und perspektivische Probleme des Programmteils in der weiteren Umsetzung aufgezeigt.

#### ***TEIL D: STADTUMBAU UND AUFWERTUNG – FAZIT UND AUSBLICK***

In einem abschließenden Teil der Arbeit wird die Umsetzung des Programmteils in Greifswald bilanziert. Es werden Chancen und Hemmnisse von Aufwertungsmaßnahmen und -strategien bewertet und der Einfluss lokalspezifischer Rahmenbedingungen auf die Umsetzungspraxis diskutiert. Daraus werden Gedanken zur weiteren Qualifizierung des Programmteils Aufwertung im „Stadtumbau Ost“ entwickelt.

Die Arbeit verfolgt das Ziel, einen Beitrag zu der aktuellen Implementationsforschung des Stadtumbaus zu liefern und gleichzeitig einen Diskussionsbeitrag zur Qualifizierung der Aufwertungsdiskussion im Kontext des Stadtumbaus zu leisten. Denn „eine Null-Option, d.h. die Weigerung sich mit dem Thema auseinander zu setzen und sich für Handlungen zu entscheiden, die nicht über den simplen Abriss von Plattenbauten hinausreichen, ist politisch, ökonomisch, kommunal und vor allem sozial nicht mehr akzeptabel“ (HANNEMANN 2004: 99).

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit, eigene Darstellung

|   |   |
|---|---|
| 50% der Arbeit: RAHMENBEDINGUNGEN DES STADTUMBAUS | <p><b>A. HINFÜHRUNG UND RAHMENBEDINGUNGEN</b></p> <p><b>EINLEITUNG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Problemstellung / Ziel und Aufbau der Arbeit / Methodik / Grenzen der Arbeit</li> </ul> <p><b>SCHRUMPFUNGSPROZESSE UND STADTUMBAU</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Ursachen, Folgen und Symptome von Schrumpfung / Handlungsoptionen / „Stadtumbau Ost“</li> </ul>  |
|   | <p><b>B. PROGRAMM-, INSTRUMENTEN- UND MAßNAHMENANALYSE</b></p> <p><b>„STADTUMBAU OST“: PROGRAMMSTRUKTUR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Programmdarstellung: Ziele / Elemente / Maßnahmen</li> <li>&gt; Finanzierung / Fördersystematik</li> <li>&gt; <b>3 Thesen zu potentiellen Hemmnissen des Programms in Bezug auf Aufwertungsmaß-</b></li> </ul> <p><b>INSTRUMENT DER STEUERUNG: DAS ISEK</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Steuerungsinstrumente im Stadtumbau</li> <li>&gt; ISEK: Instrumentenanalyse: Ziele / Funktion / Umsetzung</li> <li>&gt; <b>2 Thesen zu potentiellen Hemmnissen des ISEK in Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen</b></li> </ul> <p><b>MAßNAHMEN DER AUFWERTUNG IM „STADTUMBAU OST“</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Verankerung des Aufwertungsbegriffs im Programm „Stadtumbau Ost“</li> <li>&gt; Ziele / Maßnahmen / Umsetzung</li> <li>&gt; <b>2 Thesen zu potentiellen Hemmnissen der Maßnahmen in Bezug auf ihre Umsetzung</b></li> </ul>  |
| 50% der Arbeit: UMSETZUNGSPRAXIS DES STADTUMBAUS  | <p><b>C. FALLSTUDIE GREIFSWALD</b></p> <p><b>DREI JAHRE STADTUMBAU – VERSUCH EINER ZWISCHENBILANZ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Zwischenbilanz zur Programmumsetzung / Auswahl der Fallstudie</li> </ul> <p><b>FALLSTUDIE GREIFSWALD: EINFÜHRUNG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Lage / Struktur / Geschichte der Stadt</li> <li>&gt; Stadtentwicklung der neunziger Jahre bis heute</li> <li>&gt; Greifswald – eine schrumpfende Stadt?</li> </ul> <p><b>FALLSTUDIE GREIFSWALD: DER STADTUMBAUPROZESS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; „Stadtumbau Ost“: Inhalte / Steuerung / Maßnahmen</li> <li>&gt; Umsetzungsstand des Stadtumbaus</li> <li>&gt; Auswertung zur Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen</li> </ul> <p><b>THESEN ZUR BEWERTUNG DER UMSETZUNG DES PROGRAMMTEILS AUFWERTUNG IN GREIFSWALD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>3 Thesen zur Bewertung des Programms in Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen</b></li> <li>&gt; <b>2 Thesen zur Bewertung des ISEK in Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen</b></li> <li>&gt; <b>2 Thesen zur Bewertung der Maßnahmen in Bezug auf ihre Umsetzung</b></li> </ul> |
|   | <p><b>D. STADTUMBAU UND AUFWERTUNG: FAZIT UND AUSBLICK</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Chancen / Hemmnisse / Neue Rahmenbedingungen und Strategien der Aufwertung</li> <li>&gt; Gedanken zur Qualifizierung des Programmteils</li> </ul>  |



### 1.3. Methodisches Vorgehen

Der aktuelle Forschungs- und Wissensstand über das laufende Stadtumbauprogramm sowie die komplexe Fragestellung erfordern unterschiedliche methodische Vorgehensweisen. Die Gliederung der Arbeit

- in einen theoretischen Block und
- in einen fallbeispielbezogenen Block

ist Teil des methodischen Vorgehens. Der erste Teil der Arbeit dient der Untersuchung der Rahmenbedingungen der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen innerhalb des Programms. Die Analyse wird programm- und instrumenten- und maßnahmenbezogen durchgeführt. Dazu wurden folgende Methoden angewendet:

#### *Auswertung von Literatur*

Die Auswertung von Literatur stellt die wichtigste Quelle dar, auch wenn aufgrund der Aktualität der Thematik nur eine eingeschränkte Auswahl an Literatur zur Verfügung steht. Daher wurden neben Fachliteratur in Buchform auch Zeitschriftenartikel, wissenschaftliche Aufsätze, Veröffentlichungen von Instituten und – speziell für die Bewertung eines Programms der Städtebauförderung – auch Programm- und Förderrichtlinien des Bundes und der Länder herangezogen. Angesichts der Aktualität der Thematik erweiterte sich die Literatur im Lauf der Bearbeitung zunehmend, daher war auch die Informationsbeschaffung aus dem Internet unverzichtbar.

#### *Expertengespräche*

Neben der Auswertung der Literatur waren Expertengesprächen Teil der Recherche, die vor allem dem Informationsgewinn und der Entwicklung erster Fragestellungen des Themas in einer frühen Phase der Arbeit dienten. In einer späteren Phase konnten durch Gespräche auftretende thematische Unklarheiten geklärt werden. Das Augenmerk bei der Auswahl der Befragten galt vor allem einer weiten Streuung der Kompetenzen. So wurden etwa Fragen zur aktuellen Umsetzungspraxis mit Dr. Heike Liebmann vom Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner (verantwortlich für die „Transferstelle „Stadtumbau Ost““ des BMVBW) diskutiert. In einem weiteren Schritt zweiten Schritt wurde die Thematik anhand von Gesprächen mit Georg Dybe und Dr. Michael Arndt aus der wohnungswirtschaftlichen und politischen Sicht und mit Bernd Warnecke in Bezug auf die praktische Programmumsetzung vertieft. Im Gegensatz zu den Expertengesprächen im Rahmen der Fallstudie wurde wegen der vielen spezifischen Einzelfragen nicht mit standardisierten Interviewleitfäden gearbeitet.

#### *Themenbezogene Veranstaltungen*

Der dritte Baustein, der vor allem die Themenfindung stark beeinflusste, war die Teilnahme an insgesamt vier themenbezogenen Veranstaltungen in Berlin, Brandenburg und Sachsen. Dabei war besonders der Einblick in den aktuellen Diskurs der Fachwelt von großer Bedeutung. So konnten Stimmungsbilder der beteiligten Stadtumbauakteure gewonnen und Probleme der Umsetzung beobachtet werden. Zudem wurden auf den Veranstaltungen Interviewpartner gewonnen. Eine ausführliche Auflistung der Veranstaltungen mit Angaben zur Veranstaltungsort, zum Zeitraum und zu Inhalten befindet sich am Ende der Arbeit.

In zweiten Teil der Arbeit wird projekt- und maßnahmenbezogen sowie programmbegleitend gearbeitet. Diese unterschiedlichen Arbeitsweisen bedingen unterschiedliche Methoden der Informationsbeschaffung und des Informationsgewinns. Die Literaturlauswertung wurde daher durch Informationen aus der Fallstudie erweitert und ergänzt.

### ***Fallstudie Greifswald***

Die Fallstudie wurde Ende 2004, Anfang 2005 in der Hansestadt Greifswald durchgeführt. Informationen wurde dabei vor allem durch Ortsbegehungen, Bestandsaufnahmen und Experteninterviews gewonnen.

### ***Ortsbegehungen und Bestandsaufnahme***

Die Ortsbegehung war vor allem in der ersten Phase der Bearbeitung der Fallstudie wichtig, um einen Überblick über den Umsetzungsstand zu gewinnen. In einem weiteren Schritt wurde dann durch eine systematische Bestandsaufnahme in den Stadtumbaugebieten eine Analyse der Umbaumaßnahmen erreicht.

### ***Experteninterviews***

Als Gesprächspartner wurden Akteure gewählt, die auf kommunaler Ebene direkt verantwortlich für den Stadtumbau sind oder die in erster Linien davon betroffen sind. Anhand standardisierter Interviewleitfäden wurden 10 Interviews durchgeführt, einige davon mit denselben Gesprächspartnern. Es wurden Mitarbeiter der Kommunalverwaltung, des Sanierungsträgers und eines ansässigen Planungsbüros sowie Bürger befragt. Die Interviews wurden anhand von Leitfäden durchgeführt: In einem zweiten Schritt wurden sie protokolliert und ausgewertet. Auf den Abdruck der Interviews in der Arbeit wurde aufgrund der Komplexität und des Umfangs verzichtet. Alle Aussagen der interviewten Experten wurden im Rahmen dieser Publikation anonymisiert.

## 1.4. Grenzen der Arbeit

Angesichts der Breite des Untersuchungsfeldes – der Umsetzung des Programms „Stadtumbau Ost“ – und des Zeitpunkts der Bearbeitung – das Programm befindet sich im vierten Programmjahr – ergeben sich einige Grenzen der Arbeit, die im Folgenden kurz dargestellt werden sollen.

Eine umfassende Darstellung der allgemeinen Umsetzungspraxis des Stadtumbaus auf bundes- oder Länderebene ist nicht möglich. Aufgrund landeseigener Richtlinien und lokaler Förderkulturen, ist davon auszugehen, dass die Durchführung des Programms in jedem der teilnehmenden Länder variiert. Die Vielzahl der unterschiedlichen Kommunen, die am Programm teilnehmen, ermöglicht zudem keine pauschale Aussage zum Programmverlauf. Bis zum Jahresende 2004 wurden 639 Maßnahmen in 295 Gemeinden und Stadtteilen durchgeführt (vgl. BUNDESTAG 2004: 111). Die Größe der teilnehmenden Städte reicht dabei von Gemeinden mit knapp über 3.200 Einwohnern bis hin zu Stadtteilen wie Marzahn-Hellersdorf mit über 190.000 Einwohnern (vgl. BMVBW 2003a). Abhängig von der Stadtgröße, vom Stadttyp, von Ausbildung und Verlauf der jeweiligen Schrumpfungsprozesse können sich unterschiedlich strukturierte Problemlagen und unterschiedliche Verläufe des Stadtumbaus ergeben.

Eine Untersuchung der Umsetzungspraxis ist daher im Rahmen einer Diplomarbeit nur im Rahmen eines Fallbeispiels möglich. Eine Übertragbarkeit der Aussagen über den Stadtumbauverlauf in anderen Städten bleibt daher schwierig. Dieses Vorgehen wird aber der komplexen Situation gerecht.

Die vorgenommene Untersuchung innerhalb der Fallstudie erhebt nicht den Anspruch, anhand eines Indikatorensets die Wirkung des Programms „Stadtumbau Ost“ zu evaluieren. In der Arbeit wird kein Monitoring eines Programmteils geleistet, vielmehr wird eine Diskussion der Chancen und Hemmnisse, die in der Umsetzung eines Programmteils liegen, anhand eines Fallbeispiels unternommen.

Abschließend sei darauf hin gewiesen, dass diese Publikation nur den Zwischenstand eines sehr dynamischen und komplexen Prozesses der Umsetzung des Stadtumbaus liefern kann. Sie ist gewissermaßen eine Momentaufnahme, ein Schnappschuss der aktuellen Entwicklungen – dies sei bei der Aussagekraft der Arbeit berücksichtigt.

## 2. Schrumpfungsprozesse und Stadtumbau

Hohe Wohnungsleerstände in Altbau- und Plattenbauquartieren, der Verfall ehemals belebter Einkaufstraßen und die Schließung von Schulen und Kindergärten gelten gemeinhin als einige der Symptome der urbanistischen Entwicklung, die heute unter dem Schlagwort „Schrumpfung“ zusammengefasst wird. Diese Symptome sind nur die Spitze des Eisbergs; sie stellen das Ergebnis komplexer und langfristiger ökonomischer, demographischer und sozialräumlicher Prozesse dar. Um die Typologie der „schrumpfenden Stadt“, mit der sich diese Arbeit beschäftigt, eingehend untersuchen und Lösungswege wie das Programm „Stadtumbau Ost“ diskutieren zu können, müssen Ursachen und Folgen dieser Entwicklung und die damit verbundenen vorherrschenden aktuellen Rahmenbedingungen kommunaler Politik aufgezeigt werden.

Da Schrumpfungsprozesse in ostdeutschen wie auch in westdeutschen Kommunen mehrfach in ihrer ganzen Komplexität eingehend untersucht und dokumentiert worden sind (siehe u.a. KEIM 2001, LANG/TENZ 2002, BBR 2003, HANNEMANN 2004), werden im Folgenden ihre Ursachen und Dimensionen in verkürzter Form beschrieben.

### 2.1. Ursachen und Folgen von Schrumpfungsprozessen

Spricht man von der „schrumpfenden Stadt“, so versteht man darunter nicht den „Schwund“ oder das „Wegschmelzen“ von gebautem Raum, wie es der Begriff auf den ersten Blick implizieren mag. Vielmehr werden damit zwei Prozesse beschrieben, die „hinter der städtischen Fassade“ ablaufen: Dabei handelt es sich zum einen um den Verlust von Einwohnern und zum anderen um den Niedergang der lokalen Ökonomie (vgl. LANG/TENZ 2002: 130). Diese führen wiederum zu primären und sekundären Folgeprozessen, die entsprechende komplexe Wechselwirkungen generieren. Bei den Ursachen und Folgen wird im Folgenden zwischen:

- Ursachen und Folgen ökonomischer Schrumpfung und
- Ursachen und Folgen demographischer Schrumpfung

unterschieden.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass die aktuell ablaufenden ökonomischen und demographischen Prozesse in ostdeutschen Kommunen deutlich von Rahmenbedingungen geprägt sind, die in der Literatur als das „Erbe der DDR“ (LANG/TENZ 2002: 11) oder dezidiierter als die „Hypothek der sozialistischen Stadt“ (HANNEMANN 2004: 77 ff.) beschrieben werden.

### 2.1.1. Zur Ausgangslage

Die Rahmenbedingungen der aktuellen Entwicklung Ostdeutschlands wurden durch die stadt- und raumentwicklungspolitischen Entscheidungen der zentralistischen Regierung der DDR vorgegeben. Das Zentralkomitee der SED und die großen Kombinate bestimmten auf der stadträumlichen Ebene über die Entwicklung der Wohnungs- und Städtebaupolitik und auf der regionalen und nationalen Ebene über die Raum- und Siedlungspolitik der DDR (vgl. FRIEDRICHS /HÄÜBERMANN 2001: 315/316). Die Wohnungs- und Städtebaupolitik war stark von der Wohnraumversorgung breiter Schichten der Bevölkerung als Instrument zur Vermeidung sozialer Ungleichheiten bestimmt und galt als eines der zentralen Anliegen der SED. Dieses Ziel sollte nach dem Ideal der sozialistischen „arbeitsgerechten und werktätigen“ (HANNEMANN 2004: 78) Stadt in kompakte (städte-)bauliche Formen gegossen werden. Dabei galt das Stadtzentrum als Ort der Repräsentation und des politischen Lebens und wurde systematisch entkommerzialisert (vgl. FRIEDRICHS/HÄÜBERMANN 2001: 316). Die historische Stadtstruktur wurde gezielt vernachlässigt, auch wenn in den achtziger Jahren in Teilen ein Umdenken einsetzte, was sich in verstärkten Sanierungsbemühungen manifestierte. Daneben vollzog eine starke Orientierung auf den Neubau von Verwaltungs-, Produktions- und Wohnanlagen, die oftmals räumlich-funktional getrennt vom Stadtzentrum lagen. Die Neubautätigkeit beschränkte sich aufgrund einer Überschätzung der Rationalisierungseffekte im Wesentlichen auf die Form der industriell gefertigten Plattenbauten auf der grünen Wiese (vgl. HANNEMANN 2004: 78). 90% des Wohnungsneubaus wurde in der Plattenbauweise errichtet (vgl. LANG/TENZ 2002: 12). Die Stadterweiterung durch die Großsiedlungen verhinderte zwar weitgehend Suburbanisierungs- und Zersiedelungsprozesse (vgl. KREHL 1990: 18), die starke Vernachlässigung der historischen Bausubstanz und die gleichzeitige Orientierung hin zum Neubau führten jedoch zu einer internen Polarisierung der sozialistischen Stadt. Auch innerhalb des Städtesystems der DDR hatte die Raum- und Siedlungspolitik eine Polarisierung zu Folge: Im Rahmen der umfassenden Industrialisierung fand eine bevorzugte Förderung von Städten statt, die aus politischen, wirtschaftlichen und ideologischen Gründen nach dem Prinzip „eine Stadt = ein Industriebetrieb“ (HANNEMANN 2004: 82) eine funktionale Monostrukturierung erlebten. Dabei wurden in einzelnen Städten oder Regionen – auch entgegen der lokalen Tradition – spezifische Industrien angesiedelt; genannt seien die Chemieansiedlung rund um Leipzig, der Aufbau der chemischen Industrie in Schwedt oder die Ansiedlung der Nachrichtentechnik und der Bau des Kernkraftwerks in der Region um Greifswald.

Für den Zeitpunkt der Wiedervereinigung kann als Ausgangsbasis festgehalten werden: Die ostdeutschen Innenstädte waren zum großen Teil durch baulichen Verfall und Leerstand gekennzeichnet. 1990 standen circa 420.000 Wohneinheiten leer (vgl. BMVBW 2000a: 20). Der Wohnungsmarkt der Städte wurde zu meist über den Bestand an Plattenbauten geregelt. Auf funktionaler Ebene waren die Städte aufgrund der monofunktionalen Ausrichtung stark abhängig von den ansässigen Betrieben.

### 2.1.2. Ursachen und Folgen ökonomischer Schrumpfung

Soweit zur Ausgangslage der ostdeutschen Städte im Jahr 1990. Im Folgenden werden die mit der Wende einsetzenden Prozesse ökonomischer Schrumpfung beschrieben.

#### *Ursachen ökonomischer Schrumpfung*

Ab 1990 lagerten sich ökonomische Transformationsprozesse als eine zweite Entwicklungsschicht über die Städte der sich in der Auflösung befindlichen DDR. Die Angliederung der DDR an die BRD wurde aufgrund der „exogenen Integrationslogik“ (HANNEMANN 2004: 82) von einem Wegbrechen der ge-

schützten Absatzmärkte und deren Ablösung durch marktwirtschaftliche Prinzipien bei gleichzeitiger Konfrontation mit der globalisierten Ökonomie begleitet (vgl. FRIEDRICHS /HÄÜBERMANN 2001: 319). Die ostdeutschen Länder mussten innerhalb kürzester Zeit den abrupten Wandel von einer güterproduzierenden Wirtschaft zu einer Informationen und Dienstleistungen produzierenden Wirtschaft vollziehen. Diese Prozesse führten zu einer starken Deindustrialisierung, die durch die Neuschaffung von Stellen im tertiären Sektor nicht kompensiert werden konnte (vgl. FRIEDRICHS/HÄÜBERMANN 2001: 320). HANNEMANN weist auch auf den erheblichen Arbeitsplatzabbau als Folge der parallel dazu verlaufenden „De-LPGisierung“, „De-Militarisierung“ und der „De-Administrierung“ und den massiven Stellenabbau in den vielen volkseigenen Betrieben hin (vgl. 2004: 83). Diese Entwicklung führte zu einer völligen Erosion der lokalen und regionalen Wirtschaftsstrukturen, die einem Funktionsverlust der ostdeutschen Städte gleichkam.

### ***Folgen ökonomischer Schrumpfung***

Dem ökonomischen Transformationsprozess folgte ein plötzlicher Strukturbruch, der sich vor allem in einer bis heute anhaltenden hohen Arbeitslosenquote und einem niedrigem Wirtschaftswachstum manifestiert. So war die Arbeitslosenquote aller ziviler Erwerbspersonen im Dezember 2004 mit 18,5% mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland mit 8,7% (vgl. Arbeitsamt 2004). Das Wirtschaftswachstum (Wachstum des Bruttoinlandsprodukts) lag im selben Jahr 0,8 Prozentpunkte hinter dem der westdeutschen Länder (vgl. HANNEMANN 2004: 88). KEIM spricht in diesem Zusammenhang von einer „konjunkturellen Abkoppelung“ (KEIM 2001: 12) des Ostens gegenüber dem Westen.

Die sekundären Folgeprozesse dieser ökonomischen Schrumpfungstendenzen wirken sich vor allem auf die demographische Entwicklung Ostdeutschlands aus. Besonders Anfang der neunziger Jahre war eine erhebliche arbeitsplatzbedingte überregionale Abwanderung meist junger, qualifizierter und mobiler Menschen zu beobachten. Nach einem starken Abwanderungsschub in den frühen neunziger Jahren ist die Migration in den letzten Jahren etwas abgeflacht. Trotzdem wird für 2015 davon ausgegangen, dass 80,5% der gesamtdeutschen Bevölkerung in Westdeutschland leben werden, während es 1997 noch 78,7% waren (vgl. KEIM 2001: 12/13). Insgesamt haben die neuen Bundesländer in den Jahren von 1990 bis 1998 einen Rückgang von circa 4,6% der Bevölkerung (oder 0,84 Mio. Menschen) erlitten, wobei die Fernwanderung zwei Drittel der Verluste ausmachte (vgl. BUCHNER /SCHLÖMER/ LACKMANN 2004: 112).

### 2.1.3. Ursachen und Folgen demographischer Schrumpfung

#### ***Ursachen demographischer Schrumpfung***

Demographische Schrumpfung kann nicht nur durch Wanderungsverluste als Folge ökonomischen Niedergangs, sondern auch aus einem zweiten, parallel ablaufenden ursächlichen Prozess der Stadtschrumpfung entstehen (LANG/TENZ 2002: 15). Neben Wanderungsverlusten führt vor allem die extrem niedrige, in solcher Dimension historische Geburtenrate mit einem Rückgang von bis zu 60% aus den Jahren 1988 bis 1994 zu einer negativen Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland (vgl. HANNEMANN 2004: 90). In der Literatur wird sogar von einer „demographischen Implosion“ (KEIM 2001: 11) gesprochen, da die fehlende Müttergeneration dieser Jahre mit einer Verzögerung von circa 20 Jahren starken Einfluss auf die zukünftige demographische Entwicklung Ostdeutschlands haben wird. Die Gründe für diesen starken Geburtenrückgang werden in der Literatur ambivalent beurteilt. Einige Autoren machen die oben geschilderte ökonomische Rezession und die daraus resultierenden unsicheren Zukunftsaussichten verantwortlich (vgl. BOHNE 2003: 32). Andere Autoren dagegen argumentieren, dass die potentiellen Eltern die neu gewonnene Wahlfreiheit durch eine biographische Festlegung wie Ehe oder Kinder nicht

gefährden wollen (vgl. BIRG 2001: 48). Fest steht aber, dass die niedrige Geburtenrate zukünftig die Bevölkerungsentwicklung so nachhaltig beeinflussen wird, dass der langfristige Trend in Richtung „Schrumpfung der Bevölkerung“ weist (vgl. GATZWEILER/MEYER/MILBERT 2003: 567).

Ein weiterer Grund für die demographische Schrumpfung vor allem der ostdeutschen Kernstädte liegt in den starken regionalen Wanderungsbewegungen in Form von Suburbanisierung, die mit dem Wunsch der ostdeutschen Bevölkerung nach einem Eigenheim begründet werden können. In der DDR fanden kaum Suburbanisierungsprozesse statt, da die individuelle Eigentumsbildung der Staatsdoktrin widersprach (vgl. FRIEDRICHS/HÄUBERMANN 2001: 333). Daher verlief der Aufholprozess, ermöglicht durch die Motorisierung der Bevölkerung und die Politik des „Aufbau Ost“, umso heftiger. Das Ziel der staatlichen Instanzen, durch die Vergabe von Förderprogrammen eine wachstumsorientierte Investitionspolitik anzuschließen, führte zu einer Stärkung der ostdeutschen Bauwirtschaft, welche mit einer intensiven Förderung von Wohnungsneubau und -modernisierung einherging. Zudem wurde Investoren die Möglichkeit eingeräumt, die Mietwohnungsinvestitionen im Rahmen der „Sonderabschreibung Ost“ (Sonder-AfA Ost) teilweise abzusetzen (vgl. DAAB 2003: 129). Dies führte – in Wechselwirkung mit den unbewohnbaren Zentren und den monotonen Plattenbausiedlungen der ostdeutschen Städte – zu einer massiven Sub- und Deurbanisierung (vgl. BMVBW 2000a: 11). Im Ergebnis lag die Bauinvestition je Einwohner 1995 um 75% über der Westdeutschlands (vgl. JAHRESBERICHT 2004: 75), so dass in den neunziger Jahren ein bundesdeutscher Neubaurekord aufgestellt wurde (vgl. BMVBW 2000a: 11). Die Suburbanisierung führte zu großen Wanderungsverlusten ostdeutscher Kommunen: sie machen etwa in Meißen oder in Cottbus mit einem Anteil von jeweils 66% an allen Wanderungsverlusten einen großen Teil der demographischen Schrumpfung aus (vgl. BMVBW 2000a: 16).

Ein maßgeblicher weiterer Grund der ostdeutschen Stadtschrumpfung liegt in den erheblichen überregionalen Wanderungsverlusten, die die Kommunen vor allem von Anfang bis Mitte der neunziger Jahre verkraften mussten. Allerdings schwächte sich diese Entwicklung im Laufe der neunziger Jahre ab, so dass sich der negative Wanderungssaldo von 170.000 im Jahr 1991 auf 10.500 im Jahr 1997 verringerte (vgl. HANNEMANN 2004: 90). Danach konnte wieder ein Anstieg der Wanderungsbewegungen nach Westdeutschland festgestellt werden, allerdings auf niedrigerem Niveau als noch Anfang bis Mitte der neunziger Jahre (vgl. BMVBW 2000a: 13).

### ***Folgen demographischer Schrumpfung***

Die primären Folgeprozesse der beschriebenen Bevölkerungsentwicklung betreffen die gesamte demographische Situation Deutschlands. Langfristige Prognosen gehen (bei einer niedrigen Zuwanderung von Migranten) von einem Rückgang der gesamtdeutschen Bevölkerung auf circa 68,5 Mio. Einwohner im Jahr 2050 aus (vgl. BIRG 2001: 104). Dies führt in der Fläche zu einer Abnahme der Bevölkerungsdichte. Dabei wird der Anteil der jungen Menschen an der Bevölkerung sinken, während der Anteil der Alten und der Ausländer stark steigen wird. Damit sind die Schlagworte des demographischen Wandels gegeben: „Abnahme, Alterung und Internationalisierung“ (GATZWEILER 2003: 568). Beachtet werden muss dabei allerdings, dass der Bevölkerungsrückgang in den neuen Bundesländern prozentuell stärker ausfallen wird als in den alten Bundesländern: BIRG beziffert einen Bevölkerungsrückgang von 15 Mio. Einwohnern im Jahr 1998 auf 11 Mio. Einwohner im Jahr 2050 und rechnet bis zum Ende des 21. Jahrhunderts mit einem Rückgang auf 6 Mio. Einwohner (vgl. 2001: 104). Festzuhalten ist also eine deutliche Ost-West-Verschiebung. Eine weitere Veränderung betrifft die interne Siedlungsstruktur Ostdeutschlands: Die zukünftige Entwicklung verstärkt das siedlungsstrukturelle Gefälle, da die ländlichen Räume weiterhin Einwohner gegenüber der Stadtregion verlieren (vgl. HANNEMANN 2004: 90). Aber auch die kreisfreien

Städte Ostdeutschlands mussten und müssen besonders starke Einwohnerverluste hinnehmen. Sie verloren zwischen 1990 und 1998 circa 12,7% ihrer Einwohner (vgl. LANG/TENZ 2002: 7).

Die sekundären Folgeprozesse betreffen die wirtschaftliche Situation: Die massiven Bevölkerungsverluste machen sich vor allem im Einzelhandel, bei Versorgungsunternehmen und in der Wohnungswirtschaft negativ bemerkbar (vgl. BMVBW 2000a: 26). Der wirtschaftliche Niedergang der strukturschwachen Räume Ostdeutschlands setzt sich unter dem Effekt der „Schrumpfungsketten“ verstärkt fort, in Teilen ist schon von einer „Deökonomisierung“ ganzer Regionen die Rede (vgl. HANNEMANN 2004: 89).



## 2.2. Aspekte städtischer Schrumpfung

Im vorangegangenen Kapitel wurden die Ursachen, die Folgen und die Wechselwirkungen von demographischen und ökonomischen Schrumpfungsprozessen in ostdeutschen Städten knapp skizziert. Dabei wurden als wichtigste Entwicklungslinien der letzten Jahre dargestellt:

- > die strukturell hohe Arbeitslosigkeit und eine stagnierende wirtschaftliche Dynamik
- > eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung
- > anhaltende Abwanderungsprozesse
- > und Suburbanisierungstendenzen.

Dies sind die unmittelbaren Merkmale, die in der Summe (auch der Wechselwirkungen) zu dem Stadttypus der „Schrumpfenden Stadt“ führen können. Sie haben wiederum weitere Prozesse zu Folge. Wie aber sehen die Auswirkungen in der schrumpfenden Stadt aus und welche möglichen Gegenstrategien ergeben sich daraus?

### 2.2.1. Dimensionen der Schrumpfung

Um die fühl- und messbaren Symptome der schrumpfenden Stadt darstellen zu können, müssen die primären abhängigen Folgeprozesse auf der konkreten, lokalen Ebene beleuchtet werden. Im Folgenden werden die Auswirkungen ökonomischer und demographischer Schrumpfung auf stadträumlicher Ebene aufgezeigt. Diese können aus der Sicht des Autors anhand von fünf Dimensionen der Schrumpfung kategorisiert werden:

- > der baulich-räumlichen Dimension
- > der sozialen Dimension
- > der wirtschaftliche Dimension
- > der ökologischen Dimension und
- > der kulturellen Dimension

Die verschiedenen Dimensionen lassen sich nicht scharf gegeneinander abgrenzen. Die Einordnung der Folgeprozesse von demographischer und wirtschaftlicher Schrumpfung in die genannten Dimensionen verdeutlicht aber deren Auswirkungen auf alle Felder städtischen Lebens und soll einen ersten Maßstab für den planerischen Umgang mit Schrumpfungsprozessen bilden.

### ***Baulich-räumliche Dimension***

Schrumpfungsprozesse wirken am deutlichsten – weil am offensichtlichsten – auf der baulich-räumlichen Ebene. Dort drücken sie sich unter anderem durch strukturelle Leerstände in Wohngebäuden aus. Die Gründe für den Wohnungsleerstand sind komplex: Zu dem schon existierenden Leerstand unsanierter Altbauten aus DDR-Bestand kam während der neunziger Jahre die Überproduktion von Wohnraum als Folge der starken Neubau- und Modernisierungstätigkeit hinzu. Als zusätzlicher Faktor wirkte die bereits dargestellte negative demographischen Entwicklung (vgl. BMVBW 2000a: 17). Am Ende dieses Prozesses standen in Ostdeutschland im Jahr 2000 circa 1 Mio. Wohnungen leer. Gut die Hälfte dieser Wohnungen wird als dauerhaft unvermietbar eingeschätzt. Die Besonderheit liegt dabei, neben der Quantität, in der Qualität der Leerstände: Die ostdeutschen Altbauquartiere<sup>4</sup> tragen zu insgesamt 1/3 der Leerstände bei; daneben hat die Leerstandsentwicklung in den Gesamtbeständen seit 1998 eine besondere Dynamik angenommen. Standen 1998 noch 8% aller Bestände leer, waren es zwei Jahre später schon 13% (vgl. BMVBW 2000a: 2).

Ungewöhnlich ist folglich neben der hohen Anzahl der leer stehenden Wohnungen nicht nur die Verteilung der Leerstände im Stadtraum zu Lasten der Altbauquartiere sondern die Dynamik der allgemeinen Entwicklung. Diese wird trotz einer steigenden Zahl von (kleineren) Haushalten und trotz des Programms „Stadtbau Ost“ lediglich stabilisiert werden können, eine Reduzierung des Leerstands ist nicht in Sicht (vgl. BOHNE 2004: 62). Besonders deshalb, weil die Zahl der Haushalte langfristig (im Zeitraum bis 2030) sinken wird (vgl. BMVBW 2000a: 39).

Von diesen Prozessen sind aber nicht nur Wohnflächen betroffen, sondern in der Folge des Bevölkerungsrückgangs auch alle anderen städtischen Arbeits- und Lebensräume, beispielsweise Flächen der sozialen Infrastruktur, des Einzelhandels, der Güterproduktion sowie der Freizeit und Erholung. Die Folgen dieser Entwicklung sind (auch großräumig) brachgefallene Flächen in allen siedlungsstrukturellen Räumen. Neben der ästhetischen Minderung tritt durch einen Nutzungsmangel ein Funktions- und Identitätsverlust ganzer Stadtteile ein. Dieser Verlust von Urbanität kann über eine Sogwirkung zu einem Auseinanderbrechen ganzer Quartiere führen, weil „stadthistorisch gewachsene, teilweise auch denkmalpflegerisch bedeutsame Zusammenhänge“ (LIEBMANN /HALLER 2001: 107/108) durch leerstehende und funktionslose Bauten zerfallen. Betont werden muss aber, dass aufgrund der „asymmetrische[n] räumliche[n] Nutzungstrends“ (BAUER 2003: 637) auf gesamtstädtischer Ebene ein Nebeneinander von schrumpfenden und wachsenden Räumen existiert. Denn trotz der rückläufigen Bedarfsentwicklungen ist weiterhin eine ungezügelte Nachfrage nach Eigenheimen oder – entsprechend der demographischen Verschiebung – nach kleinen oder altengerechten Wohnungen zu beobachten. Dies führt trotz einer weiter abnehmenden Bevölkerung zu einem Wachstum der Siedlungsfläche bei einer gleichzeitigen Dekonzentration der Bevölkerung (vgl. HERFERT 2003: 2). Auf den Stadtkörper bezogen kann Schrumpfung also ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung in einer entdichteten „Patchwork-Stadt“ bedeuten.

### ***Die soziale Dimension***

Mit der stetigen Ausdünnung der Bevölkerung und den wachsenden Leerständen geht eine soziale Segregation der Bewohner einher. Da Leerstände gemeinhin als Symbol städtischen Niedergangs gelten und von den verbliebenen Bewohnern als Zeichen städtischen Verfalls wahrgenommen werden, kommt es zu einem „schrumpfungsbedingten“ selektiven Abzug (vgl. LIEBMANN/HALLER 2002a: 108). HÄU-

---

<sup>4</sup> Umfassen Gebäude die vor 1918 errichtet wurden.

BERMANN betont, dass gerade diejenigen Einwohner wegziehen, die das Potential hätten, Initiative zu ergreifen und Forderungen zu formulieren und so eine Schwächung von Gebieten zu verhindern (vgl. 2002: 28). Die Mobilien sind in der Regel junge Familien in der Familiengründungsphase und Haushalte mittleren oder gehobenen Einkommens. Diese „soziale Aussortierung“ (LIEBMANN/ HALLER 2002a: 108) führt dazu, dass die immobilen, älteren oder finanzschwachen Einwohner zurückbleiben. So kann es auf der gesamtstädtischen Ebene zu einem Entstehen von sozialen Disparitäten und zu einer Stigmatisierung von Wohngebieten kommen. Dadurch werden auch die letzten verbliebenen, langjährigen Mieter in den leergezogenen Vierteln verunsichert – es kommt zu einer „neuen Welle der Umzugshaushalte“ (BMVBW 2000a: 25). Diese Abwärtsspirale von Abwanderung und Polarisierung verändert die Zusammensetzung der Bevölkerung „um so schneller, je schneller sie schrumpft“ (LIEBMANN/HALLER 2002a: 109). Im Extremfall können diese Prozesse in der Verwahrlosung ganzer Quartiere enden, in denen das Wohnen zu unzumutbaren Benachteiligungen der Bewohner führt (vgl. BMVBW 2000a: 26).

### ***Die wirtschaftliche Dimension***

Die wirtschaftliche Dimension der schrumpfenden Stadt ist äußerst vielschichtig und betrifft vor allem die Bewohner, die lokalen Unternehmen und die Kommunen selbst.

Da die Lebenshaltungskosten in einer schrumpfenden Stadt im Verhältnis zur abnehmenden Einwohnerzahl nicht sinken, sondern im Gegenteil, eher steigen, werden die Bewohner unmittelbar belastet. Aufgezeigt werden kann dies an einem Beispiel aus dem Bereich der technischen Infrastruktur, d.h. der Wärme-, Wasser- und Energieversorgung oder des ÖPNV. Die sinkende Einwohnerzahl und -dichte hat durch eine veränderte bzw. verschobene Nachfrage enorme Auswirkungen auf die technische Infrastruktur, was zu einer Unterauslastung des Netzes führen kann (vgl. TENZ/LANG 2002: 115/116). Die verbleibenden Einwohner müssen nun den Betrieb des Ver- und Entsorgungsnetzes mit steigenden Wohnnebenkosten zahlen. Dabei ist der Kostenanstieg tendenziell umso höher, je stärker die Zahl der Einwohner sinkt (vgl. WINKEL 2003 : 42). „Eine schrumpfende Stadt ist deshalb eine teure Stadt“ folgert GLOCK (vgl. 2002: 6).

Aber auch lokale Unternehmen, wie z.B. des Einzelhandels, werden durch Folgeprozesse wie Kaufkraftverluste finanziell belastet. Dies bewirkt eine weitere Verschlechterung des Waren- und Dienstleistungsangebots und kann zu einem weiteren Arbeitsplatzabbau führen (vgl. FUHRICH 2003: 597).

Auf der Ebene der lokalen Ökonomien sind neben dem Einzelhandel besonders die Unternehmen der Wohnungswirtschaft und private Wohnungseinzeleigentümer von einem Einwohnerrückgang betroffen. So werden die jährlichen Mietausfälle durch Leerstand in Ostdeutschland auf circa 1,1 Mrd. Euro beziffert. Die fortlaufenden Kosten wie Zinsen auf Altschulden oder die beträchtlichen Modernisierungskredite summieren sich zu einem ähnlich hohen Betrag (vgl. BMVBW 2000a: 24). Gleichzeitig werden die Wohnungseigentümer durch einen verkleinerten Markt bei starker Konkurrenz gezwungen, ihre Bestände durch aufwendige Modernisierung aufzuwerten. Dies führt bei gleichzeitigen Mietausfällen zu erhöhten Kosten bzw. Kreditbelastungen (vgl. LIEBMANN/HALLER 2002b: 37). Es ergeben sich Rentabilitätsverluste bis hin zu einer Bedrohung der wirtschaftlichen Existenz der Unternehmen. In besonderer Weise von den Leerständen betroffen sind diejenigen privaten Einzeleigentümer, die zu ihrer eigenen Alterssicherung in Wohnungsbestände investiert hatten. Die hohen Mietausfälle dieser Objekte führen bei „vielen privaten Eigentümern zu einer Krise der Alterssicherung“ (BMVBW 2000a: 24).

Ebenso unbestritten ist, dass Schrumpfungsprozesse negative Auswirkungen auf kommunale Finanzen haben können. Die sinkende Einwohnerzahl bewirkt zum einen den Wegbruch der Steuererträge, der Gebühren und der Beiträge, zum anderen kommt eine Ausgabensteigerungen auf die Kommunen zu, da

durch die Verschiebung der Altersstruktur der Bedarf nach sozialen Leistungen steigt (vgl. WINKEL 2003: 41 ff.). Gleichzeitig verschiebt sich die Auslastung der sozialen Infrastruktur der unteren Altersgruppen als Folge der Geburteneinbrüche in den frühen neunziger Jahren. Einige Schulformen, wie z.B. die Berufsschulen, werden in den nächsten zehn Jahren einen Schülerrückgang von bis zu 50% erleben, was zwangsläufig zu der Schließung von Schulen führen wird (vgl. WINKEL 2003: 42). In peripheren, dünn besiedelten Räumen kann es dadurch zu einer problematischen Versorgungssituation kommen. Zudem bedeutet die Anpassung der infrastrukturellen Ausstattung an die wellenförmigen Verläufe der Auslastung eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Kommunen. Und das bei gleichzeitig laufenden Kosten für den Betrieb der verbliebenen Einrichtungen (vgl. LIEBMANN/HALLER 2001: 109/110).

### ***Die ökologische Dimension***

Während hinsichtlich der baulich-räumlichen, sozialen und ökonomischen Folgeprozessen von Schrumpfung mittlerweile ein recht breite Wissensbasis in der Forschung besteht (siehe BERNT/KABISCH/PETER 2004: 25), ist das Thema der ökologischen Folgen im planerischen Kontext relativ unbearbeitet. Interessanterweise stellt die Stadtökologie aber das einzige Feld in der Wirkungsanalyse von Schrumpfungsprozessen dar, das den Begriff der Schrumpfung von vornherein mit einer positiven Konnotation belegt. TENZ/LANG weisen zwar – völlig zu Recht – auf einige der negativen ökologischen Folgen von Schrumpfungsprozessen auf Lebensräume hin (wie den erhöhten Energieverbrauch bei dispersen Leerständen) (vgl. 2002: 115); grundsätzlich aber werden die Folgen von Stadtschrumpfung mit der Chance der ökologischen Aufwertung verbunden (vgl. DEILMANN/IWANOW/SCHILLER 2001: 173). Uneinigkeit herrscht bei den direkten Folgen von Bevölkerungsrückgang auf ökologische Lebensräume. Klar ist, dass der Rückgang von Müllzeugung oder Ressourcenverbrauch einen positiven Effekt darstellt. Andere erhoffte Folgen der „Ent-Siedlung“, wie eine größere Artenvielfalt in renaturierten Räumen, scheinen sich indessen nicht einzustellen (vgl. VORHOLZ 2004). Unstrittig aber ist, dass im zukünftigen Umgang mit den Schrumpfungsprozessen viele Chancen für eine ökologische Stadtentwicklung liegen. Dabei spielen Schlagworte wie reduzierte Flächennutzung, Innenentwicklung oder Renaturierung eine große Rolle.

### ***Die kulturelle Dimension***

Kulturelle und mentale Aspekte nehmen im Themenkreis der städtischen Schrumpfung, ihrer direkten Folgeprozesse und des planerischen Umgangs eine besonders wichtige Rolle ein, werden aber oftmals aus der Diskussion ausgeblendet (vgl. LIEBMANN 2004a: 58). Der Verlust von Bewohnern einer Stadt bedeutet auch den Verlust von lokalen Identitäten. KEIM betont, dass bereits im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts ein Zurückdrängen der lokalen Identitäten stattgefunden hat, da diese nicht der „offiziellen neuen Rhetorik“ (2001: 27) entsprachen. Dieser Verlust von lokaler Kultur und Identität wird nun durch die städtischen Schrumpfungsprozesse und deren Folgen wie Einwohnerabzug, städtischer Verfall oder Abriss ganzer Wohngebiete verschärft. BÜRKNER warnt, angesichts der kulturellen Dimension der Schrumpfung, vor technokratischen Lösungen und plädiert für eine Berücksichtigung der „Alltagskulturen“ (2001: 55). Auch KEIM und KIL befürworten die Integration der wichtigen Ressource Kultur in Regenerationsstrategien ostdeutscher Städte (vgl. 2001: 26 und 2001: 16). Die Intelligenz, die Wünsche, Vorstellungen und Fähigkeiten der Bewohner sollen als maßgebliche Faktoren der vorhandenen kulturellen Identität und des historischen Erbes in die Konzepte eingebunden werden (vgl. KEIM 2001: 26).

### 2.2.2. Schrumpfung als Daueraufgabe

Im vorangegangenen Kapitel wurde dargelegt, welche Ursachen, welche Folgeprozesse und welche Symptome den demographischen Wandel und die ökonomische Schrumpfung charakterisieren und wie sich daraus das Gesamtbild der „schrumpfende Stadt“ generiert. Dabei wurde deutlich, dass die Konsequenzen wirtschaftlichen und demographischen Wandels mehrdimensional sind und alle Bereiche des städtischen Lebens betreffen können. Kennzeichnend für diese Prozesse ist die Sogwirkung der Negativentwicklung in einer „Abwärtsspirale“ auf städtischer und regionaler Ebene. Dabei laufen verschiedene nichtlineare Prozesse, wie Abwanderung und Arbeitsplatzabbau, parallel und verstärken sich wechselseitig. In der Konsequenz führt das zu neuen Degenerationsphänomenen. Diese Negativspiralen verlaufen in jeder Stadt unterschiedlich und sind aufgrund ihrer Komplexität und Interdependenz nur schwer abzubilden.

Die Folgen dieser Transformationsphase werden in Zukunft eine Vielzahl der ostdeutschen Städte prägen, da die ostdeutsche Ökonomie nach wie vor durch „Strukturdefizite ohne Aussicht auf Besserung“ (vgl. HANNEMANN 2004: 95) gekennzeichnet ist. Wohnungsleerstand und Flächenüberhang sind daher kein Stadium im „Schweinezyklus“ aus Verknappung und Überproduktion (vgl. KIL 2002: 12), sondern ein Attribut der künftigen, flächendeckenden Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Der flächendeckende Schrumpfungsprozess mit einer Halbierung der ostdeutschen Bevölkerungszahl bis 2050 ist „kein Horrorszenario“ (HERFERT 2003: 4), sondern Teil einer weitgespannten Entwicklung, die in Quantität und Qualität weltweit einzigartig ist. Auch auf politischer Ebene wird konstatiert, dass schrumpfende Städte zu einem Normalfall in Ostdeutschland geworden sind (vgl. GATZWEILER 2003: 558). Doch muss an dieser Stelle betont werden, dass die ostdeutsche Raumentwicklung von parallel ablaufenden, gegensätzlichen Prozessen bestimmt ist und – trotz der aktuellen Entwicklung – von einem Nebeneinander schrumpfender und wachsender Regionen gekennzeichnet wird: Altindustrielle Regionen oder periphere Räume stehen Stabilitätsinseln wie Dresden, Leipzig, Jena oder Weimar gegenüber, die aufgrund einer positiven Imagebildung und hoher Arbeitsplatzattraktivität stabile Bewohnerentwicklungen erfahren (vgl. HERFERT 2003: 2).

Dennoch ist die schrumpfende Stadt der dominante städtische Entwicklungstyp in Ostdeutschland und wird in der Literatur zugespitzt als der „prosperierendste Stadttyp Deutschlands“ bezeichnet (vgl. HANNEMANN 2004: 96). Betrachtet man die Prozesse auf der lokalen Ebene, so wird klar, dass es die ostdeutsche schrumpfende Stadt nicht gibt. Vielmehr befinden sich die Städte, abhängig von ihrer Geschichte, ihrer siedlungsstrukturellen Lage und Gestalt in verschiedenen Transformationsphasen und entwickeln dadurch unterschiedliche Perspektiven. In der Literatur werden diese beispielsweise als „die transformierte Stadt“ oder „die perforierte Stadt“ bezeichnet (vgl. GÖSCHEL 2003: 607). Die Transformationsprozesse sind so einschneidend, dass von der Genese neuer städtischer, funktionaler und organisatorischer Formen und Typologien bis hin zur Auflösung des Stadtkörpers gesprochen wird. Diese neuen Stadtmodelle verlangen auch nach neuen Planungsmethoden und -instrumenten einer Stadtentwicklung unter umgekehrten Kennzeichen.

## 2.3. Strategien im Umgang mit städtischen Schrumpfungsprozessen

Auf den ersten Blick scheint es, als sei Stadtentwicklung unter der Voraussetzung von „negativem Wachstum“ völliges Neuland für Stadt- und Freiraumplaner, Architekten oder Soziologen. Während die Gründe und Folgen von Stadtschrumpfung mittlerweile annähernd erfasst wurden, bleibt vor allem die Frage nach den Wegen eines grundlegenden Umgangs mit der Thematik unbeantwortet. Als einzige nennenswerte Reaktion auf politisch-planerischer Ebene hat sich das Programm „Stadtumbau Ost“ erwiesen (vgl. HALLER 2004: 2). Hier soll der Blick zurück gerichtet werden, um zu erfassen, welche Optionen politischen und planerischen Handelns sich für schrumpfenden Städte ergeben und wie das Programm „Stadtumbau Ost“ in diese Handlungsperspektiven eingeordnet werden kann.

### 2.3.1. Historische Vorbilder?

Schrumpfungsprozesse von Siedlungsagglomerationen sind in der Geschichte der Stadt seit dem Zerfall des römischen Reichs präsent (vgl. BENEVOLO 1991: 328 ff.). Auch nach der Entstehung des mittelalterlichen Städtessystems traten urbane Krisen als Folgen von Epidemien oder des Verlusts einer bedeutenden politischen oder wirtschaftlichen Funktion der Stadt immer wieder auf (vgl. FUHRICH 2003: 589). Diese Vorgänge sind jedoch nicht zu vergleichen mit den Schrumpfungsprozessen der Moderne, die „als altes und neues Phänomen postindustrieller Entwicklung“ (HANNEMANN 2003: 1) beschrieben werden können und die (in Europa) mit der Deindustrialisierung und der gleichzeitigen Suburbanisierung einsetzen und augenblicklich in Ost- wie in Westdeutschland ablaufen.

Städtische Schrumpfungsprozesse in (West-)Deutschland werden erstmals in den späten 70er Jahren in dem Aufsatz „Die schrumpfende Stadt“ beschrieben: GÖB analysiert dabei vor allem Gründe der westdeutschen Bevölkerungsabwanderung aus den Kernstädten (zitiert in BERNT/KABISCH/PETER 2004: 21). Einige Jahre später diskutieren HÄÜBERMANN und SIEBEL in der Veröffentlichungen „Neue Urbanität“ neue stadtpolitische Strategien als Reaktionen auf Schrumpfungsprozesse in Folge von wirtschaftlichem Strukturwandel altindustrieller Regionen (vgl. HÄÜBERMANN/SIEBEL 1987). Die unvermeidliche Entwicklung der Schrumpfung wird als Chance und Aufgabe der Stadtpolitik gesehen; dabei wird ein realistischer, pragmatischer und planerisch gestaltender Umgang gefordert (vgl. 1987: 152). Trotz dieser ersten Diskussionsansätze ist die Schrumpfungdebatte in den 80er Jahren relativ schwach ausgeprägt. Zudem bleibt die Debatte im akademischen Raum und bildet in der zeitgenössischen Stadtplanung und -entwicklung kein Thema. Schließlich werden diese ersten Analysen und Konzepte mit der Wiedervereinigung und der einsetzenden Wachstumseuphorie obsolet.

Bezogen auf die aktuelle ostdeutsche Situation geben die Publikationen, vor allem auf der Ebene der Problemdiagnose, dennoch wichtige Einblicke, gerade was die Zusammenhänge von ökonomischer und demographischer Entwicklung betrifft. Allerdings haben die Darstellungen ein entscheidendes Manko: Sie beziehen sich auf die westdeutsche Situation der 80er Jahre. Die westdeutsche Problemlage dieser Zeit lässt sich ob der Radikalität und Dauer des aktuellen vieldimensionalen Wandels in Ostdeutschland und wegen des damit verbundenen Anspruchs an die Lösungsstrategien nicht als vergleichbares Beispiel sehen. „Aus dem Ost-West-Vergleich kann man jedoch nicht viel lernen, denn die Entwicklungen sind unvergleichbar und in der gegenwärtigen Diskussion [...] taugen die Schrumpfungsprozesse der 1980er Jahre nicht als Vorbild“, schränkt HÄÜBERMANN im Jahr 2001 die Aussagekraft der „Neuen Urbanität“ in Bezug auf die aktuellen Transformationsprozesse ein (vgl. 2001: 26).

Betrachtet man also Schrumpfungsprozesse in anderen Regionen und zu anderen Zeiten, so wird klar, dass die ostdeutsche Situation einmalig ist und daher nach völlig neuen strategischen Ansätzen verlangt. In Folge betont das BMVBW, dass es für diese neue Aufgabe „keine Erfahrungen und keine Beispiele und auch keine erprobten Problemlösungsstrategien oder Realisierungserfahrungen“ in der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik gibt (vgl. 2000: 54).

### 2.3.2. Handlungsoptionen der Stadtpolitik

Dies wirft die Frage nach den Handlungsoptionen der Politik und der Planung auf. Es liegt auf der Hand, einen Handlungsansatz in den externen Ursachen der Schrumpfungsprozesse zu suchen, also in einer Verbesserung der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung der Städte. Die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation ostdeutscher Regionen und Städte erscheint angesichts der dramatischen ökonomischen Probleme vieler ostdeutscher Regionen weitestgehend illusorisch (vgl. DOHNANYI/MOST 2004: 1). Auch auf die Umsteuerung der demographischen Entwicklung durch gesteuerte Migration hat die kommunale Politik wenig Einfluss; zudem scheinen Maßnahmen der staatlichen Familienpolitik – sofern sie erfolgen würden – in ihrer Wirkung begrenzt (vgl. BIRG: 80 und HERFERT 2004: 2). Jenseits dieser übergreifenden Prozesse, in denen Städte scheinbar nur „Objekt und Bühne“ (KEIM 2001: 27) darstellen, sind die Kommunen aber auf einigen Politikfeldern durchaus handlungsfähig. KRAUTZBERGER betont, dass beispielsweise (wenn auch marginale) Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Politik in Bezug auf die Einflussnahme von Stadt-Umland-Wanderungen bestehen. Dies wäre über ein Umsteuern in der kommunalen Baulandpolitik möglich. Ein solches Umsteuern würde aber einer neu ausgerichteten Förderpolitik auf Bundes- und Länderebene bedürfen (vgl. 2001b: 100).

Neben diesen Optionen in der Steuerung übergeordneter Migrationsprozessen, deren Erfolg – falls eine Umsetzung erfolgen würde – in kurz- bis mittelfristiger Perspektive unwahrscheinlich ist, haben Kommunen vor allem in Bezug auf den Umgang mit den Folgen der Schrumpfungsprozesse Handlungsmöglichkeiten: Diese beziehen sich beispielsweise auf die Reduzierung leerstehender Wohnfläche durch Abriss. Dabei ist der Umgang mit den Folgen von Schrumpfung aber nicht nur durch kommunale Handlungsoption geprägt; aus dem Bevölkerungsrückgang ergeben sich für Kommunen gleichzeitig und vor allem Verpflichtungen. An erster Stelle sei hier die Gefahr der sozialräumlichen Polarisierung in Quartieren mit hohen Leerständen genannt. Zudem kommen auf dem Gebiet der sozialen und technischen Infrastruktur Aufgaben des Rückbaus und der Sicherung auf die Kommunen hinzu. Allein aus diesen beiden Herausforderungen ergeben sich kommunale Handlungszwänge, die für die Kommunen mit unzumutbaren finanziellen Herausforderungen und Belastungen verbunden sind (vgl. NAGEL/PREIBISCH 2001: 542). Den betroffenen Kommunen und der Wohnungswirtschaft fehlen aber (auch bedingt durch die Einnahmeausfälle in der schrumpfenden Stadt) größtenteils die Mittel zu einer eigenständigen Herangehensweise in der Problembehandlung. Eine Steuerung der Problemlage des Leerstandes über eine Selbstregulierung des Marktes scheint nicht möglich zu sein, da eine extreme sozialräumliche Polarisierung riskiert werden würde (vgl. HÄÜßERMANN 2002: 27/28).

Zusammenfassend lässt sich erkennen, dass für die Kommunen ohne entsprechende Unterstützung von Seiten der Länder oder des Bundes nur marginale Handlungsmöglichkeiten bestehen, auf die Prozesse der Schrumpfung einzuwirken. Mit der Einführung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ im Jahr 2002 reagierte der Bund auf diese drängenden Problemlagen und Herausforderungen.

## 2.4. Zusammenfassung

In diesem Kapitel wird herausgearbeitet, dass städtische Schrumpfung in erster Linie als Konsequenz von demographischen und ökonomischen Transformationsprozessen auftritt. Diese führen wiederum zu zahllosen Folgeprozessen, die zum einen die unterschiedlichsten Dimensionen städtischen Lebens betreffen und zum anderen sich gegenseitig verstärken. In der Folge ergibt sich das Bild der schrumpfenden Stadt, das in Zukunft die Stadtentwicklung in vielen Regionen, sowohl in West- als auch in Ostdeutschland, prägen wird. Als zentrale Herausforderungen im Umgang mit den Folgewirkungen von Schrumpfungsprozessen haben sich insbesondere die massiven Wohnungsleerstände sowie die Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur und das Eindämmen sozialräumlicher Polarisierung herausgestellt. Daraus ergeben sich Belastungen und Pflichten für die Kommunen, aber auch Chancen lokalen Handels. Zur Unterstützung der Kommunen und der Wohnungswirtschaft wurde im Jahr 2002 das Förderprogramm „Stadtumbau Ost“ aufgelegt. Das Programm ist die pragmatischste, aber gleichzeitig auch bedeutsamste Stadtentwicklungsstrategie, die zur Zeit in Ostdeutschland angewendet wird.

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass das Programm nur auf gewisse Aspekte reagieren kann: Wie dargestellt, sind städtische Schrumpfungsvorgänge vieldimensionale, komplexe Prozesse, die Auswirkungen auf bauliche, ökonomische und ökologische, aber auch auf soziale und kulturelle Bereiche haben können. Auf diese Prozesse sollte mit komplexen, integrierten Regenerationsstrategien reagiert werden, dabei ist die Einbeziehung sozioökonomischer, städtebaulicher und demographischer Erneuerungsstrategien notwendig (vgl. BÜRKNER/KUDER/KÜHN 2005: 12). HALLER weist auf die Problematik hin, dass das Förderprogramm oftmals mit einer solchen Regenerationsstrategie gleichgesetzt wird, da es im Moment die einzige nennenswerte Alternative auf der planerisch-politischen Ebene darstellt (vgl. 2004:69/70). Jedoch vermag es nur auf einige der dargestellten Dimensionen zu wirken und kann keinen ganzheitlichen Regenerationsansatz für die schrumpfende ostdeutsche Stadt bieten.

Das Programm ist vor allem darauf angelegt, über die Förderung des Abrisses von leerstehenden Gebäuden und über die Aufwertung von Quartieren auf die baulich-räumliche und ökonomische Dimension zu reagieren. Die Wirkung dieser Maßnahmen kann aber auch – z.B. über die Stabilisierung von Quartieren – auf die soziale Dimension und – etwa über die Nachnutzung von Abrissflächen – auf die ökologische Dimension abstrahlen. Darin bietet das Programm trotz aller Einschränkungen durchaus auch Chancen; diese sollen im nächsten Kapitel näher beschrieben werden.



## **B. Stadtumbau und Aufwertung: Thesen zu Programm, Instrumenten und Maßnahmen**

### **3. Das Programm „Stadtumbau Ost“**

Im vorausgehenden Kapitel wurden die Rahmenbedingungen zur Umsetzung des Stadtumbauprogramms skizziert und das Programm in die möglichen Handlungsoptionen städtischer Politik eingegliedert. In einem nächsten Schritt soll vertiefend auf das Programm eingegangen werden. Daher werden im folgenden Kapitel die Inhalte, die Elemente, die Ziele sowie die Finanzierungs- und Fördersystematik des Programms dargestellt. Daraus werden die potentiellen Chancen und Hemmnisse des Programms in Bezug auf die Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen abgeleitet. In der Folge sollen aus den potentiellen Hemmnissen hypothetische Aussagen formuliert werden, die eine Überprüfung vor Ort erlauben.

#### **3.1. Genese des Programms**

Bis zur Mitte der neunziger Jahre war die ostdeutsche Stadtentwicklungsdebatte zum einen durch Themen der Bestandserhaltung und -sanierung und zum anderen durch eine starke Wachstumsorientierung geprägt. Der zunehmende Leerstand in den Plattenbauten (vgl. RIETDORF 1997: 54), aber auch in den innerstädtischen Altbauquartieren (vgl. REUTHER 2003: 577) wurde zwar auf bundespolitischer Ebene erkannt, in einigen Bundesländern aber ignoriert (vgl. LIEBMANN 2004c: 110). Auf kommunaler Ebene, wie z.B. in Schwedt, wurden Leerstandsproblematiken hingegen frühzeitig diskutiert (vgl. LIEBMANN/HALLER 2002: 35). Infolge der negativen ökonomischen und demographischen Entwicklungen und der sich verschlechternden Lage der ostdeutschen Wohnungsunternehmen begann der GdW (Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen) in diversen Veranstaltungen und Veröffentlichungen verstärkt auf die Lage der Wohnungswirtschaft aufmerksam zu machen und Lösungen zu entwerfen (u.a. GDW 1998, GDW 2001a). Der „planmäßige Umgang mit einem sich ausweitenden Wohnungsleerstand“ (vgl. EICHSTÄDT 2001: 205) durch ein staatlich subventioniertes Abriss- und Aufwertungsprogramm wurde vom GdW in der Studie „Zukunft sichern“ erstmals 1998 beschrieben. Trotz des dramatischen Verfalls des ostdeutschen Wohnungsmarktes folgte dieser Studie aber keine unmittelbare politische Reaktion. Ab dem Jahr 2000 wurde aber auf Länderebene, wie z.B. in Thüringen und Sachsen, an Strategien zur Beseitigung des Leerstands gearbeitet (vgl. GOLD-SCHMIDT/TAUBENEK 2004: 111).

Auf Bundesebene wurde, aufgrund des gestiegenen politischen Handlungsdrucks, im Februar des gleichen Jahres die Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ (auch „Lehmann-Grube-Kommission“ oder „Leerstandskommission“) eingesetzt. Die Arbeit der Kommission konzentrierte sich auf ökonomisch-wohnungswirtschaftliche Aspekte, also auf Möglichkeiten der Beeinflussung des Wohnungsmarktes und der fiskalischen Umsetzung dieser Maßnahmen. Neben einer tiefgreifenden Analyse der Situation war das Ziel der Kommission, konkrete politische, umsetzungsbezogene Strategien zur Bewältigung des wohnungswirtschaftlichen Strukturwandels und der hohen Wohnungsleerstände zu erarbeiten (vgl. BMVBW 2000a: 1). Die inhaltliche Ausrichtung der Kommission spiegelte sich in der personellen Besetzung wider, wie die folgende Zusammenstellung veranschaulicht.

Tabelle 1: Besetzung der Kommission nach sektoraler Ausrichtung

| Sektor  | Anzahl |
|---|--------|
| Vertreter von Wohnungsgesellschaften/Genossenschaften | 4      |
| Vertreter von Banken                                  | 3      |
| Vertreter aus Forschung/Wissenschaft                  | 3      |
| Vertreter von Kommunalbehörden                        | 2      |
| Rechtsanwälte/Wirtschaftsprüfer                       | 2      |
| Vertreter des Mieterbundes                            | 1      |
| Stadtplaner/Architekten                               | 1      |

Quelle: eigene Zusammenstellung nach: BMVBW 2000a: 3

Dabei fällt auf, dass die Vertreter der Wohnungswirtschaft und der Banken dominieren. Der Bericht der Kommission fordert aber – neben den fiskalischen Empfehlungen – ein planerisch ausgerichtetes Leitbild der „Renaissance der Städte“ (EICHSTÄDT 2001: 206). Das skizzierte Lösungsbild steht also in scheinbarem Gegensatz zu der personellen Besetzung des Komitees und dessen Zielsetzungen. Demzufolge muss in der Phase der Zusammenarbeit ein Umdenken innerhalb des Gremiums stattgefunden haben. Michael Bräuer, der der Kommission als Architekt und Stadtplaner beisaß, bestätigt diesen Wandel: „Zu Beginn, im Frühjahr 2000, war die Kommission ein Unternehmen der Wohnungswirtschaft. Es war reine Überzeugungsarbeit, Aspekte der [räumlichen] Planung mit einzubringen.“<sup>5</sup>

Das manifestiert sich vor allem in den empfohlenen Strategien: Es wird nicht nur die Implementierung von fiskalischen Instrumenten und die Auflage eines weitreichenden Abrissprogramms vorgeschlagen, sondern gleichzeitig die Schaffung neuer städtischer Qualitäten gefordert. Daneben ist aus inhaltlicher Sicht für die Arbeit der Kommission vor allem bezeichnend, dass erstmals eine ungeschminkte Bestandsaufnahme des ostdeutschen Wohnungsmarktes unternommen (vgl. Kapitel 2.1.) und mit einer Strategie des subventionierten Wohnungsabrisses verknüpft wird. Neben der Analyse des Wohnungsmarktes werden auch die Folgen dieser Entwicklung drastisch, aber realistisch beschrieben. Komme es zu keiner Änderung der politischen Rahmenbedingungen, werde bis zum Jahr 2020 ein Leerstand von circa zwei Millionen Wohneinheiten erreicht sein (vgl. BMVBW 2000a: 3).

Aus dieser Bestandsaufnahme wurden in einem zweiten Schritt Lösungsvorschläge erarbeitet. Unter dem Paradigma „Abriss jetzt!“ fordert die Kommission die Einführung eines Abrissprogramms als neues Element der Städtebauförderung (vgl. BMVBW 2000a: 70 ff.). Die Kommission empfiehlt den Abriss von bis zu 350.000 Wohneinheiten in den nächsten zehn Jahren. (vgl. BMVBW 2000a: 3). Weiterhin fordert die Kommission die Schaffung eines neuen Typus der Stadtentwicklungsplanung: Die Kommunen sollen durch die Wiedereinführung der gesamtstädtischen integrierten Stadtentwicklungsplanung ein Instrument zur Steuerung der Schrumpfung erhalten. Daneben werden neue Förderungsmöglichkeiten zur Schaffung von Wohnraum im Bestand und weitere flankierende Instrumente vorgeschlagen (vgl. BMVBW 2000a: 5 ff.). Zur Umsetzung dieser Maßnahmen verlangt die Expertenkommission unter dem Paradigma der „Schrumpfung von Außen nach Innen“ eine „veränderte Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik [...], die uns auch bei schrumpfender Bevölkerung erlaubt, attraktive, funktionsfähige und lebenswerte Städte zu erhalten, auf die ihre Bürger stolz sind und in denen es sich zu leben lohnt“ (BMVBW 2000a: 2).

<sup>5</sup> Aussage Michael Bräuer, 467. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin, STADTUMBAU, Podiumsdiskussion, Berlin, 15.06.04

Von Seiten der Politik und der Wohnungswirtschaft wird im Anschluss an die Veröffentlichung des Berichts die umgehende Umsetzung der Maßnahmen gefordert (vgl. GDW 2001c). Daraufhin wird eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die eine erste Ausformulierung des Programms überprüft – auf dieser Grundlage verabschiedet im Juni 2001 der Bundestag den Entwurf des Bundeshaushalts 2002, der das Programm „Stadtbau Ost“ mit einer Laufzeit von drei Jahren (2002–2005) und einem Umfang von circa 150 Mio. Euro jährlich beinhaltet. Neben den Kernforderungen der Leerstandskommission, wie der Öffnung der Städtebauförderungsmittel für Stadtbaugebiete oder der Umstellung der Investitionszulage, sind auch erstmals direkte Zuschüsse zu Aufwertungsmaßnahmen vorgesehen (vgl. OSTROWSKI 2001: 1). Nach Kritik der Wohnungswirtschaft und von Vertretern der Politik an der kurzen Laufzeit des Programms (vgl. BERLINER ZEITUNG 2001a) wird dieser erste Entwurf überarbeitet und am 15.08.2001 als „Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern“ mit einer Laufzeit von zehn Jahren durch das Bundeskabinett beschlossen (vgl. PDS 2002b: 11/KABINETTSVORLAGE 2001). Im November 2001 wird das Programm finanziell nachgebessert (vgl. BERLINER ZEITUNG 2001b) und bei Programmstart mit insgesamt 2,7 Mrd. Euro an Bundes-, Landes- und kommunalen Mitteln bis zum Jahr 2009 ausgestattet. Um die Umsetzung des Programms zu beschleunigen, wird parallel zum Programmstart ein Wettbewerb für die fünf neuen Bundesländer und Berlin zur Erstellung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten auf den Weg gebracht (vgl. LIEB-MANN 2004c: 144).

### 3.2. Ziele und Elemente des Programms

Das Programm „Stadtbau Ost“ tritt zum 01. Januar 2002 in Kraft und wird als einer von vier Programmbereichen in die Städtebauförderung des Bundes integriert. Im Programmjahr 2004 kommt ergänzend das Programm „Stadtbau West“ hinzu. Damit unterstützt der Bund folgende Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung (vgl. VV 2004a: 5 und VV 2004b: 1ff.):

- Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Städten und Dörfern in allen Ländern,
- Maßnahmen des Stadtbbaus in den neuen Ländern,
- Maßnahmen des Stadtbbaus in den alten Ländern,
- Die Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt in allen Ländern,
- Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes zur Sicherung und Erhaltung historischer Stadtkerne in den neuen Ländern.

Die folgende Aufstellung der finanziellen Ausstattung der einzelnen Programmbereiche unterstreicht die Rolle des Stadtbau-Programms als das wichtigste stadtentwicklungspolitische Instrument unserer Zeit. Im Vergleich mit anderen Programmbereichen zeigt sich, dass die Problematik der städtischen Schrumpfungsprozesse – bei aller Kritik an der finanziellen Ausstattung des Programms (vgl. PDS 2002b: 11) – die politische Ebene erreicht hat:

Tabelle 2: Finanzielle Ausstattung einzelner Programmbereiche der Städtebauförderung 2002-2004<sup>6</sup>

| <b>Programmbereiche 2002</b>   | <b>Finanzhilfe d. Bundes</b> |
|--|------------------------------|
| Maßnahmen zum Stadtumbau   | 153,400 Mio. Euro            |
| Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen   | 112,484 Mio. Euro            |
| Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes <sup>7</sup>   | 102,258 Mio. Euro            |
| Soziale Stadt  | 76,694 Mio. Euro             |
| <b>Programmbereiche 2003</b>   | <b>Finanzhilfe d. Bundes</b> |
| Maßnahmen zum Stadtumbau   | 153,400 Mio. Euro            |
| Stärkung von Innenstädten und Ortszentren, des städtebaulichen Denkmalschutzes sowie der Wiedernutzung von Brachflächen im Rahmen städtebaulicher Erneuerung und Entwicklung | 306,743 Mio. Euro            |
| Soziale Stadt  | 80,000 Mio. Euro             |
| <b>Programmbereiche 2004</b>   | <b>Finanzhilfe d. Bundes</b> |
| Maßnahmen zum Stadtumbau   | 138,906 Mio. Euro            |
| Stärkung von Innenstädten und Ortszentren, des städtebaulichen Denkmalschutzes sowie der Wiedernutzung von Brachflächen im Rahmen städtebaulicher Erneuerung und Entwicklung | 277,784 Mio. Euro            |
| Soziale Stadt  | 72,447 Mio. Euro             |

Quelle: eigene Zusammenstellung nach VV 2002: 7, VV 2003: 6 und VV 2004a: 5

### 3.2.1. Allgemeine Ziele des Programms

Übergeordnetes Ziel des Programms ist die Stärkung der ostdeutschen Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandort – die ostdeutschen Städte sollen aus dem Prozess des Stadtumbaus gestärkt hervorgehen und zukunftsfähig gemacht werden (vgl. VV 2002: 5). Wird das Programm in der öffentlichen Wahrnehmung zwar oft einseitig als reines Abrissprogramm wahrgenommen, so verfolgt es in seiner originären Zielsetzung doch einen weitreichenden Anspruch, wie auch die Formulierung der Zielsetzung des Programms deutlich macht:

„Das Programm zielt auf die Wiederherstellung intakter Stadtstrukturen, indem Stadtquartiere durch bauliche Maßnahmen aufgewertet und Wohnungsleerstände abgebaut werden. Auf der Grundlage von Stadtentwicklungskonzepten sollen Stadtteile stabilisiert werden, die durch physischen Verfall und soziale Erosion bedroht sind, zu sanierende und aus städtebaulicher Sicht besonders wertvolle innerstädtische Altbaubestände erhalten und dauerhaft nicht mehr benötigte Wohnungen rückgebaut werden. Auf diese Weise werden die Attraktivität der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandort insgesamt gestärkt, die Schaffung und Erhaltung neuer Arbeitsplätze gefördert und die Zukunftsfähigkeit der Städte somit nachhaltig unterstützt“ (VV 2002: 5).

<sup>6</sup> Wenn nicht kenntlich gemacht, gelten Inhalte der VV 2002 auch für die VV 2003 und VV 2004. Die Inhalte der Verwaltungsvereinbarung 2005 konnten nicht dargestellt werden, da die Verwaltungsvereinbarung 2005 erst zu einem späten Bearbeitungszeitpunkt dieser Arbeit erlassen wurde.

<sup>7</sup> Die „Städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ und „Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes“ wurden ab dem Programmjahr 2003 zusammengelegt.

Damit wird im Programm eine Strategie im Umgang mit städtischen Schrumpfungsprozessen vorgeschlagen, die dem Stadtumbau trotz der Rückbaustrategien eine positive Konnotation gibt; schließlich sei es das Ziel, „die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Städte zu erhalten, zu stärken und weiterzuentwickeln“ (BMVBW 2001a: 3). Diese – angesichts der skizzierten Rahmenbedingungen (vgl. Kapitel 2.2) – äußerst komplexe Aufgabenstellung soll durch eine Doppelstrategie von wohnungswirtschaftlicher und städtebaulicher Intervention erreicht werden: Auf der einen Seite sollen gezielte bauliche Aufwertungsmaßnahmen von Stadtquartieren gefördert werden; auf der anderen Seite soll durch den geplanten Abbau von 350.000 leer stehenden Wohnungseinheiten eine Stabilisierung der städtischen Wohnungsmärkte erreicht werden. (vgl. BMVBW 2002a: 2ff.).

Insbesondere soll die Stärkung des innerstädtischen Altbaus sowie der erhaltenswerten Stadtquartiere erreicht werden. Mit der Doppelstrategie verzahnt das Programm Aspekte der Marktbereinigung und der Existenzsicherung von Wohnungsunternehmen mit Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung unter dem Paradigma der Innenentwicklung. Koordiniert werden diese Eingriffe durch das Instrument der integrierten Stadtentwicklungskonzepte (ISEK).

### 3.2.2. Doppelstrategie: Abriss und Aufwertung

In der ursprünglichen Programmstruktur wurden insgesamt vier Instrumente zur Umsetzung des Stadtumbaus angelegt. An dieser Stelle soll auf die beiden zentralen – weil finanzstärksten – Elemente des Programms eingegangen werden: die Zuschüsse für den Rückbau und die Aufwertung; sie sollen in einer Doppelstrategie „zur Verwirklichung eines ausgewogenen Stadtumbaus“ (VV SACHSEN 2002: 29) wirken. Um die Ziele des Stadtumbaus, den Abbau des Wohnungsleerstandes bei einer gleichzeitigen Aufwertung von Quartieren, erreichen zu können, wird eine enge Verbindung zwischen der wohnungswirtschaftlichen und der baulich-räumlichen Dimension angestrebt.

Daher umfasst die Förderung durch das Programm die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen der Aufwertung von Stadtquartieren. Bei den Maßnahmen der Aufwertung wird ein Zuschuss zu den unrentierlichen Kosten im Sinne einer Fehlbetragsfinanzierung garantiert. Das bedeutet, dass Ausgaben, die durch eigene Leistungen nicht erbracht werden können, bezuschusst werden, wobei ein Eigenanteil des Bauherrn erwartet wird. Die Hilfen werden in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen zu den Bau- und Baunebenkosten gewährt (vgl. GOLDSCHMIDT/TAUBENEK 2004: 107). Dabei müssen aber in der Regel Förderobergrenzen für die gesamte überbaute Fläche eingehalten werden. Diese orientieren sich nach den Richtlinien der Länder. Förderfähig sind Gesamtmaßnahmen der Aufwertung. Die förderfähigen Maßnahmen der Aufwertung umfassen (vgl. VV 2002: 9/VV 2004a: 8/BMVBW 2002a: 4ff.):

- die Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestandes
- die Anpassung der städtischen Infrastruktur
- sonstige Bau und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind
- die Wiedernutzung von freigelegten Flächen und Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung
- die Erarbeitung (und die Fortschreibung) von Stadtentwicklungskonzepten und die Leistungen von Beauftragten.

Daneben können im Programmteil Rückbau pauschale Zuschüsse für den Rückbau leer stehender, langfristig nicht mehr benötigter Wohngebäude oder Wohngebäudeteile beantragt werden. Der Bund gewährt einen Zuschuss in Höhe von 30,- Euro je Quadratmeter zurückgebauter Fläche, der von den Ländern er-

gänzt wird, so dass sich ein Gesamtbetrag von mindestens 60 Euro/qm ergibt (vgl. GOLDSCHMIDT/TAUBENEK 2004: 105). Förderfähig sind (vgl. VV 2004a: 8):

- die Beseitigung von Wohngebäuden und Wohngebäudeteilen, nämlich
  - Aufwendungen für die Freimachung der Wohnungen
  - Aufwendungen für den Rückbau unmittelbar (Abrisskosten)
- Aufwendungen für die einfache Herrichtung des Grundstücks zur Wiedernutzung, dazu zählt insbesondere die Begrünung
- Aufwendungen für die Verbesserung des Wohnumfeldes im Zusammenhang mit Rückbaumaßnahmen.<sup>8</sup>

Diese Maßnahmen sind nur in abgegrenzten Fördergebieten auf Grundlage von integrierten Stadtentwicklungskonzepten förderfähig; in Ermangelung passender Werkzeuge war bis zum Jahr 2004 eine Fördergebietsabgrenzung anhand eines Sanierungsgebiets nach §142 BauGB, eines Erhaltungsgebiets nach §172 BauGB oder eines Kerngebiets nach § 7 Bau-NVO Voraussetzung. Darüber hinaus waren Maßnahmen auch in aufgrund des Stadtentwicklungskonzepts abgegrenzten „Stadtumbaugebieten“ förderfähig.<sup>9</sup> Mit der Novelle des BauGB im Jahr 2004 wurde eine Institutionalisierung des Stadtumbaus als „Angebot im Köcher im Baugesetzbuch“ (vgl. JURCZEK/KÖPPEN 2005: 69) erreicht. Nach der Novelle können nun (analog zu den Sanierungsgebieten) auch „Stadtumbaugebiete“ nach § 171b BauGB ausgewiesen werden.

Die folgende Darstellung veranschaulicht zusammenfassend die Elemente der verfolgten Doppelstrategie im Stadtumbau.

Abbildung 2: Doppelstrategie Abriss und Aufwertung

| Programm „Stadtumbau Ost“   |   |
|---|---|
| Wohnungswirtschaftliche Dimension   | Gestalterische Dimension  |
| 5 Maßnahmenfelder: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Entkernung</li> <li>➤ Abbruch, Teilmontage, Abriss, Demontage</li> <li>➤ Entsorgung</li> <li>➤ Medientrennung</li> <li>➤ Wiederherstellung des Wohnumfelds</li> </ul> | 5 Maßnahmenfelder: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Erarbeitung von ISEK</li> <li>➤ Anpassung der Infrastruktur</li> <li>➤ Wiedernutzung freigelegter Flächen und Verbesserung des Wohnumfelds</li> <li>➤ Aufwertung von vorhanden Gebäuden</li> <li>➤ Sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind</li> </ul> |
| Voraussetzung: Erarbeitung eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts   |   |

Quelle: eigene Darstellung, ergänzt nach GDW 2002: 40

<sup>8</sup> Wird im Folgenden vom Begriff des Rückbaus gesprochen, so ist damit der der geschossweise Rückbau sowie der Komplettabriss von Gebäuden gemeint.

<sup>9</sup> Nach der Verwaltungsvereinbarung 2003 konnten Einzelmaßnahmen auch außerhalb dieser Gebiete gefördert werden, „wenn sie für den Stadtumbau im Fördergebiet erforderlich sind“ (VV 2003: 10).

### 3.2.3. Weitere Elemente des Programms

Neben den Elementen der Förderung von Rückbau und Aufwertung wurden in der ursprünglichen Programmstruktur weitere begleitende Elemente mit unterschiedlich langen Laufzeiten angelegt (vgl. BMVBW 2002a: 2, GDW 2002: 18ff. und VV 2004a: 8):

#### ***Wettbewerb „Stadtumbau Ost“***

Wie dargestellt, führte der Bund ab Herbst 2001 einen Wettbewerb durch, um Kommunen in den neuen Ländern bei der Erstellung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten zu unterstützen. Um die Kommunen zur Teilnahme zu motivieren, wurden nicht nur die Gewinner des Wettbewerbs finanziell belohnt, sondern auch jede Kommune bei der Teilnahme am Wettbewerb bezuschusst. Die Höhe der Fördermittel orientierte sich an der Stadtgröße. Städte mit einer Einwohnerzahl:

- von über 100.000 Einwohnern erhielten bis zu 125.000 Euro
- von bis zu 100.000 Einwohnern erhielten bis zu 75.000 Euro
- von bis zu 30.000 Einwohnern erhielten bis zu 50.000 Euro.

Insgesamt wurden im Programmjahr 2002 zur Teilnahme am Wettbewerb zur beschleunigten Vorbereitung und Erarbeitung von Stadtentwicklungskonzepten 15,58 Mio. Euro von Seiten des Bundes zur Verfügung gestellt (vgl. VV 2002: 7).

#### ***Zuschüsse für die innerstädtische Wohneigentumsbildung***

Bis zum Programmjahr 2004 wurden von Bund und Ländern Zuschüsse in Höhe von insgesamt 153,39 Mio. Euro zur Unterstützung der Modernisierung und der Instandsetzung bei Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren und denkmalgeschützten Gebäuden bereitgestellt.

#### ***Erhöhung der Investitionszulage***

Die Revitalisierung städtebaulich wertvoller Quartiere in Sanierungs-, Erhaltungs- und Kerngebieten wurde bis zum Jahr 2004 durch eine Erhöhung des Fördersatzes und der förderfähigen Kosten bei Investition in den Bestand der genannten Gebiete verstärkt.

Da die Elemente „Zuschüsse für die innerstädtische Wohneigentumsbildung“ und „Erhöhung der Investitionszulage“ nur bis zum Programmjahr 2004 liefen, wird auf sie in der Arbeit nicht weiter eingegangen.

### 3.3. Finanzierung und Fördersystematik des Programms

Das Programm „Stadtumbau Ost“ setzt den inhaltlichen und verfahrenstechnischen Rahmen für die Umsetzung; zum einen inhaltlich über die Bestimmung von förderfähigen Maßnahmen des Rückbaus oder der Aufwertung, die auf Länderebene durch entsprechende Richtlinien weiter detailliert werden können; zum anderen verfahrenstechnisch über das Fördersystem der Städtebauförderung, d.h. über die Höhe und die Verteilungssystematik der Mittel.

Deshalb hat die Charakteristik der Städtebauförderung entscheidenden Einfluss auf die kommunale Umsetzungspraxis des Programms. Und dies vor allem, weil ostdeutsche Kommunen aufgrund von Einnahmeverlusten bei gleichzeitig erhöhten kommunalen Ausgaben (vgl. Kapitel 2.2.1) stark abhängig von externen Transferzahlungen sind, damit sie im stadtpolitischen Sinne handlungsfähig bleiben können. Daher soll an dieser Stelle ein genauerer Blick auf die förderrechtlichen Rahmenbedingungen inklusive der vorgenommenen Programmmodifikationen geworfen werden.

#### 3.3.1. Finanzvolumina des Programms

Zum Start des Programms im Jahr 2002 betrug der ursprüngliche Gesamtumfang aller Programmteile zusammengefasst (inklusive der Förderung der innerstädtischen Wohneigentumsbildung und des Wettbewerbs zur Erstellung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte) 2,72 Mrd. Euro. Allerdings wurden im Jahr 2004 auf Grundlage des „Koch-Steinbrück-Papiers“ unter anderem Einsparungen im Bereich der Städtebauförderung und damit auch im Stadtumbau-Programm durchgesetzt. Die Einsparungen betragen (vgl. KRAUTZBERGER 2004: 61):

- im Jahr 2004 circa 9%,
- im Jahr 2005 über 10%,
- und im Jahr 2006 circa 12%.

Dadurch ergibt sich für das Programm bis zum Jahr 2009 ein angepasster Gesamtumfang der Mittel von circa 2,5 Mrd. Euro (vgl. BUNDESTAG 2004: 83). Diese Gelder werden nach dem Prinzip der Städtebauförderung durch eine Kofinanzierung über eine Beteiligung von Bund, Ländern und Kommunen getragen. Doch wurde im Rahmen des Stadtumbau-Programms eine Ausnahme von diesem Prinzip zugelassen: Während sich bei der Förderung von Aufwertungsmaßnahmen alle drei Partner gleichberechtigt einsetzen müssen, wird die Förderung des Abrisses von Bund und Ländern allein getragen. Vertiefend wird auf diese Problematik in Kapitel 3.3.2. eingegangen.

Der Bund übernimmt über einen Zeitraum von acht Jahren rund 1 Mrd. Euro. Diese Summe wird von den Ländern in gleicher Höhe gegenfinanziert: Sie übernehmen weitere 1 Mrd. Euro. Diese werden bei Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen der Komplementärfinanzierung durch Eigenmittel der Kommunen in Höhe von rund 500 Mio. Euro ergänzt. Dadurch ergibt sich ein Finanzvolumen von insgesamt 2,5 Mrd. Euro. Den größten Anteil an den Gesamtmitteln „Stadtumbau Ost“ nimmt die Förderung der Maßnahmen der Aufwertung und des Rückbaus in Anspruch – in diesem Bereich stellt der Bund Mittel im Umfang von 936,8 Mio. Euro bereit (vgl. BUNDESTAG 2004: 83):



Tabelle 3: Höhe der Bundesmittel Stadtumbau 2002-2009, Programmteil Rückbau und Aufwertung

| <b>Jahr</b> | <b>Bundesmittel Programmteile Rückbau und Aufwertung</b> |
|-------------|--|
| 2002        | 178, 953 Mio. Euro                                       |
| 2003        | 178, 953 Mio Euro  |
| 2004        | 138,784 Mio Euro   |
| 2005        | 136,000 Mio. Euro  |
| 2006        | 89,000 Mio. Euro   |
| 2007        | 89,000 Mio. Euro   |
| 2008        | 89,000 Mio. Euro   |
| 2009        | 89,000 Mio. Euro   |
| 2002 - 2009 | 988, 690 Mio. Euro                                       |

Quelle: eigene Zusammenstellung nach: VV 2002, VV 2003, VV 2004a und BUNDESTAG 2004: 83

Es muss darauf hingewiesen werden, dass der Mittelfluss aber nicht mit dem Jahr 2009 aussetzt: Die Städtebauförderung soll als ein Instrument der langfristig wirksamen Eingriffe funktionieren, welches so auf einer struktur-, konjunktur- und beschäftigungspolitischen Ebene wirkt (vgl. FRAAZ 2001: 547). Daher sieht die Städtebauförderung eine langfristige Auszahlungssystematik der Anstoßfinanzierung vor, die weitere Entwicklungen auf Länder- und kommunaler Ebene stimulieren soll. Demzufolge wird die Auszahlung in Jahresscheiben vorgenommen – das heißt, dass die Mittel eines Jahres, der Verpflichtungsrahmen, in Tranchen über fünf Jahre auszuzahlen sind. Entsprechend dieser Logik sind die Mittel aus dem letzten Programmjahr 2009 bis zum Jahr 2013 kassenwirksam.

### 3.3.2. Fördersystematik der Städtebauförderung im Stadtumbau

Im Folgenden werde ich näher auf die Fördersystematik der Städtebauförderung im Allgemeinen und des Programms „Stadtumbau Ost“ im Besonderen eingehen. Eine Vertiefung der Systematik erfolgt an dieser Stelle, weil ich weiter unten darstellen werde, welchen Einfluss die Aspekte der Fördersystematik auf die Umsetzung des Programmteils Aufwertung haben können. Daher werden die zentralen Charakteristika der Fördersystematik des Programms anhand einiger Oberbegriffe dargestellt.

#### *Die Verwaltungsvereinbarung als zentrales Element*

Die Regelungen der Rahmenbedingungen zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die förderfähigen Maßnahmen und die Höhe der Mittel werden über die „Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen nach § 164 BauGB“ festgelegt. Die Vereinbarung stellt den formellen Rahmen der Städtebauförderung über die Höhe und die Verteilung der Mittel im Konsens zwischen Bund und Ländern dar und muss jährlich auf Grundlage der Haushaltsplanungen zwischen Bund und Ländern neu verhandelt werden (vgl. WALTER 2001: 524). Dies führt in der Regel zu langwierigen Abstimmungsprozessen zwischen dem Bund und den 16 Bundesländern, was die Erstellung der Vereinbarung verzögern kann. So wurde die Verwaltungsvereinbarung 2003 erst am 31. Juli desselben Jahres erlassen. Ob und wie das die kommunale Umsetzung des Stadtumbaus beeinflusst, wird in Kapitel 3.4.2. näher untersucht.

### ***Die Gewichtung der Bundes-, Landes- und kommunalen Mittel***

In der Verwaltungsvereinbarung werden die Inhalte und Finanzhilfen der Programme der Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern geregelt. Gewöhnlich beteiligt sich der Bund mit einem Drittel an der gesamten Finanzierung der Maßnahmen.<sup>10</sup> Bei der Finanzierung von Aufwertungsmaßnahmen wird dieser Logik entsprochen: Der Bund übernimmt einen Anteil von 33,33% an den förderfähigen Kosten – die übrigen 66,66% sind (jeweils hälftig) von Land und Kommune zu tragen.<sup>11</sup> Im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“, Programmteil Rückbau, wurde diesbezüglich eine Ausnahmeregelung geschaffen: Der Bund beteiligt sich mit höchstens 50% des Förderungsaufwandes für den Rückbau von Wohngebäuden. Die Länder verpflichten sich zu einer Beteiligung an der Finanzierung in mindestens derselben Höhe, so dass die Gemeinden keinen Eigenanteil leisten (vgl. VV 2002: 18). Während die Finanzierung der Maßnahmen im Bereich Aufwertung also der Logik der Städtebauförderung mit einer Drittelung der Mittel entspricht, wird bei der Finanzierung der Rückbaumaßnahmen diese Systematik verlassen; der Rückbau oder Abriss leer stehender und auf lange Sicht unbrauchbarer Gebäude wird von Bund und Ländern ohne einen Mitfinanzierungsanteil der Gemeinden getragen. Diese Regelung wurde vermutlich aufgrund der drängenden ökonomischen Situation der Wohnungsunternehmen durchgesetzt. Die Folgen dieser Regelung können weit reichend sein und werden als eine der potentiellen Hemmnisse im Kapitel 3.4.2. näher beleuchtet.

### ***Der Anteil von Abriss- und Aufwertungsmitteln***

Der letzte Aspekt, der an dieser Stelle diskutiert werden soll, bezieht sich auf die Verteilung der Abriss- und Aufwertungsmittel auf Landesebene. In der ursprünglichen Intention des Programms sollte die Umsetzung der beschriebenen Doppelstrategie des Programms über eine hälftige Teilung der Finanzmittel für Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen garantiert werden: „Die Länder stellen sicher, dass die Hälfte der in Satz 1 genannten Bundesmittel für die Förderung des Rückbaus von Wohnungen eingesetzt wird“, heißt es in der Verwaltungsvereinbarung im ersten Programmjahr (vgl. 2002: 9). Dabei musste diese Vorgabe aber nicht bei jeder einzelnen Stadtumbauaßnahme eingehalten werden – die Kommunen sind berechtigt, die hälftige Aufteilung der Finanzhilfen auf die beiden Bereiche Rückbau und Aufwertung zu verlassen. Damit liegt die Steuerungsfunktion bei den Ländern; sie müssen die gleichmäßige Verteilung der Mittel garantieren (vgl. BMVBW 2002a: 5). Ursprünglich war der Hintergrund dieser Überlegung, sicherzustellen, dass die Unternehmen der Wohnungswirtschaft ihren quantitativen Rückbauzielen nachkommen können. Demnach sollte die ursprüngliche Regelung der gleichwertigen Verteilung der Mittel garantieren, „dass ein erhebliches Rückbaugeschehen gefördert wird und die Mittel für die Aufwertungsmaßnahmen nicht zu Lasten des Rückbaus gehen“ (GDW 2002: 19). Allerdings wurde infolge des hohen Drucks der Wohnungswirtschaft ab dem Programmjahr 2003 (und anhaltend) eine Einschränkung des angestrebten, ausgewogenen Stadtumbaus durchgesetzt, indem ein Aussetzen dieser „50%-Regelung“ vorgenommen wurde. Durch die Protokollnotiz Nr. 8 in der Verwaltungsvereinbarung 2003 wird festgelegt: „[...] Für den Fall, dass ein Land mehr als die Hälfte der Bundesmittel für den Rückbau von Wohnungen einsetzt, prüft der Bund, ob das Land dies in einem späteren Programmjahr dadurch auszugleichen hat, dass es ent-

---

<sup>10</sup> Eine Ausnahme stellt die Beteiligung des Bundes im Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ dar: Dort beteiligt sich der Bund an der Finanzierung von Maßnahmen mit 40% der förderungsfähigen Kosten; Ausnahmen zum „Stadtumbau Ost“ werden im Text erläutert.

<sup>11</sup> Eine Ausnahme wurde mit der Verwaltungsvereinbarung 2005 (nicht gegengezeichnete Fassung) erlassen: Bei Sicherungsmaßnahmen an älteren Gebäuden (soweit die Länder diese Maßnahmen dem Programmteil Aufwertung zuordnen) entfällt künftig der kommunale Eigenanteil. Dadurch soll es den Kommunen einfacher gemacht werden, für das Stadtbild wichtige, vom Verfall bedrohte Gebäude zu erhalten (vgl. WEBSITE TRANSFERSTELLE).

sprechende Bundesmittel über die Hälfte hinaus für die Aufwertung einsetzt“ (vgl. 2003: 28). Die Konsequenzen dieser Regelung werden im Kapitel 3.4.2. näher dargestellt.

### 3.3.3. Fördermittelverteilung auf Landes- und kommunaler Ebene

Die oben dargestellten Aspekte betreffen die Finanzierungssystematik der Städtebauförderung im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ und damit den Mittelfluss zwischen Bund und Ländern (und teilweise der Kommunen). Auf Landesebene wird die Verteilung der Gelder an den Antragsteller in der Regel über einzelne Landesrichtlinien geregelt. Diese orientieren sich inhaltlich an den finanziellen Eckwerten der Verwaltungsvereinbarung. Für die Umsetzung des Programms ist neben der Höhe der Förderung vor allem der Aspekt der Verteilungssystematik relevant. Die Höhe der Mittel der jeweiligen Programmbereiche wurde bereits ausgeführt: Der Rückbau oder Abriss von Gebäuden wird mit einem Pauschalbetrag von Seiten des Bundes und der Länder (wobei das Land mindestens die gleiche Summe gegenfinanzieren muss) von mindestens 60 Euro/qm gefördert.<sup>12</sup> Bei Maßnahmen der Aufwertung werden Zuschüsse zu den unrentierlichen Kosten gewährleistet. Vertiefend soll an dieser Stelle ein Blick vor allem auf die Antragstellung und die Fördermittelzuteilung geworfen werden.

#### ***Antragstellung und Fördermittelzuteilung***

Bei der Annahme der Mittel von der Bewilligungsbehörde<sup>13</sup> und deren Verteilung an die Antragsteller ist die Kommune stets zentraler Akteur. Damit soll sie die kommunale Steuerungsfunktion wahrnehmen können. Bei den Rückbaumaßnahmen fungiert sie als (offizieller) Antragsteller bei der Bewilligungsstelle sowie als Mittelempfänger und -verteiler. Dadurch kann die Gemeinde die Rückbaumaßnahmen mit den Zielen der integrierten Stadtentwicklungskonzepte abstimmen (vgl. PDS 2002a: 13/14). Bei den Aufwertungsmaßnahmen sind die Kommunen ebenso Zuwendungsempfänger; Antragsteller und Empfänger können aber – anders als bei den Rückbaumaßnahmen – die Bauherren selbst sein. Die Abstimmung der kommunalen Ziele mit denen der privaten Bauherren geschieht über einen Vorantrag, den die Bauherren bei der Kommune stellen, um prüfen zu lassen, ob das Vorhaben den Zielen der integrierten Stadtentwicklungsplanung entspricht und demnach förderfähig ist (vgl. PDS 2002a: 13/14 und Kapitel 4). Daneben muss der Empfänger ein ganzes Bündel von Zuwendungsvoraussetzungen erfüllen, um einen Zuschuss zu den Aufwertungsmaßnahmen zu erlangen. So müssen z.B. in Sachsen-Anhalt insgesamt sieben allgemeine und dreizehn spezielle Voraussetzungen für die Vergabe von Aufwertungsmitteln gesichert sein (vgl. PDS 2002a: 17).

<sup>12</sup> Während in Berlin, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern Förderhöhen von 60 Euro/qm erreicht werden, werden in Thüringen und Sachsen maximale Förderhöhen von 75 Euro/qm bzw. 70 Euro/qm ausgegeben (vgl. IFS 2004: 32).

<sup>13</sup> Diese Stelle variiert je nach Bundesland; in einigen Ländern wird sie durch das Landesförderinstitut (Mecklenburg-Vorpommern), in anderen durch das Landesverwaltungsamt (Thüringen) vertreten.

## 3.4. Chancen und Hemmnisse des Programms

Hier sollen Chancen und mögliche Hemmnisse diskutiert werden, die sich aus dem Programmzuschnitt ergeben können. Auf diese Weise sollen Anhaltspunkte dafür gefunden werden, welche Parameter des Programms möglicherweise Einfluss auf die Umsetzung besitzen.

In einem ersten Schritt werden zusammenfassend die Chancen des Programms erläutert, anschließend werden die potentiellen Hemmnisse in Bezug auf Aufwertungsstrategien dargestellt. Auf diese Weise werden Thesen zur Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen abgeleitet werden, die schließlich am Fallbeispiel überprüft werden.

### 3.4.1. Chancen des Programms in Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen

Grundsätzlich stellt die Einführung des Programms „Stadtumbau Ost“ als die staatliche Reaktion auf Schrumpfungsprozesse eine Kehrtwende in der deutschen Stadtentwicklungspolitik dar. Einmalig in der bundesdeutschen Stadtentwicklung ist zum einen die Subventionierung von Abriss und zum anderen die „Ökonomisierung“ von Stadtplanung durch die enge Verzahnung von Wohnungswirtschaft und Planungseinheit. Aus diesem Ansatz ergeben sich zunächst Chancen für die Kommunen und die Unternehmen der Wohnungswirtschaft: Sie erhalten die Möglichkeit, unterstützt durch ein investives Programm mit einem erheblichen finanziellen Verfügungsrahmen, Teile der Wohnungsleerstände abzubauen und gleichzeitig in die Aufwertung von Stadtquartieren zu investieren. Das Programm bietet die Chance, diese Maßnahmen (zumindest anteilig) zu finanzieren und durch die Einführung des ISEK gemeinschaftlich zu koordinieren. In Bezug auf den Umgang mit den Folgen von Schrumpfungsprozessen ermöglicht das Programm die Durchsetzung einer Doppelstrategie mit der „Ausgewogenheit und Wechselwirkung von Aufwertung und Rückbau, von kommunalem und wirtschaftlichem Handeln“ (GDW 2002: 14). Damit bietet es die Chance, „mehr Stadt für weniger Bürger“ (HOLTER 2004) zu schaffen:

Wenn die Städte von den Rändern aus zurückgebaut werden, können die Innenstädte und innenstadtnahen Lagen durch gezielte Aufwertungsstrategien gestärkt werden. Auf diese Weise können die Zentren der Städte als Wohnort gestärkt werden. Die Entkernung dichter Gründerzeitgebiete, also eine Verringerung baulicher Dichten, kann neue Qualitäten in Gestalt innerstädtischer Frei- und Erholungsflächen generieren. Durch den Rückbau einzelner Gebäude oder Ensembles bietet sich ferner die Chance, neue Nutzungen in der Innenstadt zu installieren: Neben den genannten Grünflächen können auch neue Wohnformen in den Innenstädten angesiedelt werden. Damit kann man veränderte individuelle Wohnwünsche und -ansprüche berücksichtigen. Es bietet sich nicht zuletzt die Möglichkeit, weiter anhaltende Suburbanisierungstendenzen zu unterbinden; zudem kann eine höhere Identifikation der Bürger mit der Innenstadt als Wohn- und Lebensort geschaffen werden.

Des Weiteren können Großsiedlungen mit guter stadträumliche Lage bei einem Rückbau von Gebäuden, der Nachnutzung der Abrissflächen durch Grün- und Freianlagen und einer gleichzeitigen Modernisierung des Bestand als Wohnorte langfristig stabilisiert werden. In der Folge kann eine soziale Stabilisierung von Quartieren gelingen, die zu einem Verbleib der Bewohner in der Siedlung oder im Quartier führt. Das kann mit einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Eigentümer einhergehen.

In seiner ursprünglichen Intention bietet das Programm bei einer konsequenten Ausschöpfung dieser Potentiale durchaus Chancen. Die Städte könnten aus dem Umbauprozess attraktiver hervorgehen, als sie es heute sind (vgl. BMVBW 2003b: 5). Die Voraussetzungen lassen sich allerdings nur mit einer ausgewoge-

nen Umsetzung von Abriss und Aufwertung schaffen. Denn eine einseitige Ausführung des Stadtbbaus durch Abriss wird von den verbliebenen Bewohnern „vermutlich als Symbol des Niedergangs, des Sterbens ihrer Stadt gesehen“ (LIEBMANN 2004c: 59).

### 3.4.2. Mögliche Hemmnisse des Programms in Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen

Die erste Analyse der zentralen Elemente des Programms (vgl. Kapitel 3.2 und 3.3) hat bereits deutlich werden lassen, dass in der konkreten Umsetzung mögliche Hindernisse angelegt sind. Diese Hemmnisse werden im Folgenden analysiert und in Thesenform dargestellt; Dem Autor ist dabei bewusst, dass die Umsetzung eines Programms und die dabei auftretenden Hemmnisse immer von der Politik der Länder, von lokalen Förder- und Planungskulturen, von örtlichen Akteurskonstellationen und nicht zuletzt von lokalen Problemlagen abhängig sind.

These 1: Die Möglichkeit der Verschiebung der Abriss- und Aufwertungsanteile durch die Modifikation der Verwaltungsvereinbarung 2003 führt – bei einem hohen wohnungswirtschaftlichen Problemdruck – zu einer überwiegenden Umsetzung von Abrissmaßnahmen. In der Folge treten Aufwertungsmaßnahmen in den Hintergrund des Stadtbbaus.

Die ursprüngliche Intention des Programms ist die ausgeglichene Umsetzung einer Doppelstrategie von Abriss und Aufwertung. Wie dargestellt kam es durch die Verwaltungsvereinbarung 2003 in Bezug auf die Aufteilung von Rückbau- und Aufwertungsmitteln zu einer Modifikation des Programms: Das Bundesbauministerium spricht in diesem Zusammenhang verharmlosend von einer „Aufweichung“ der Mittel aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage der Unternehmen der Wohnungswirtschaft und der „drängenden Probleme der Beseitigung der Leerstände“ (BMVBW 2003c: 8). Faktisch kommt diese Modifikation aber einem Freischein für die Länder gleich, bei Bedarf mehr Bundes- und Landesmittel für den Abriss als für die Aufwertung einzusetzen (vgl. GLEICKE 2004: 3). Es ist daher abzusehen, dass diese Regelung weitreichende Folgen für die Umsetzung des Stadtbbaus und für die Implementierung von Aufwertungsmaßnahmen haben kann, vor allem wenn die Novellierung des Altschuldenhilfegesetzes aus dem Jahr 2000 in Betracht gezogen wird. Sie ermöglicht den durch hohe Leerstände gefährdeten Wohnungsunternehmen (die mehr als 15% Leerstand haben) eine zusätzliche Teilentlastung von Schulden im Falle eines Abrisses (vgl. BMVBW 2000b:1).<sup>14</sup> Aufgrund dieser Verordnung kann es angesichts der lokal hohen Leerstände und des dadurch entstandenen hohen ökonomischen Problemdrucks dazu kommen, dass sich die Kommunen auf eine Umsetzung des Wohnungsabrisses konzentrieren.

Bei einer solchen Entwicklung sieht die Verwaltungsvereinbarung vor, dass die zusätzlich ausgegebenen Abrissmittel später zugunsten der Aufwertung zurückverteilt werden sollen. Allerdings ist es fraglich, ob die Länder angesichts des weiterhin anhaltenden Drucks auf eine spätere Umverteilung der Mittel zugunsten der Aufwertung eingehen werden. Denn „auch wenn bis 2009 wie vorgesehen 350.000 Wohnungen vom Markt genommen werden, wird dies den Trend [des anhaltenden Leerstands] wohl kaum grundlegend umkehren können“, bilanziert LIEBMANN (vgl. 2004a: 59). BOHNE weist darauf hin, dass selbst nach einem Abriss der angestrebten 350.000 Wohneinheiten im Jahr 2009 immer noch über eine Millionen Wohnungen leer stehen werden. Zudem wird ab dem Jahr 2010 eine „zweite Welle“ der demographischen Schrumpfung einsetzen, wenn die geburtenschwachen Jahrgänge der frühen neunziger Jahre ins gebärfähige Alter kommen. Bisher „sei nur die Spitze des Eisberges untersucht worden“ konstatiert BOH-

<sup>14</sup> Für eine detaillierte Darstellung der Altschuldenproblematik sei an dieser Stelle auf BMVBW 2000b verwiesen.

NE (vgl. 2004: 62). Es ist also damit zu rechnen, dass die Wohnungsnachfrage langfristig weiter zurückgehen wird – dementsprechend ist in Zukunft die Planung einer weiteren Erhöhung der Abrisszahlen wahrscheinlich (vgl. LIEBMANN 2004a: 59).

Eine spätere Umverteilung im Sinne eines Ausgleichs der Aufwertungsmittel ist – bei einer insgesamt zurückgehenden finanziellen Ausstattung des Programms – demnach eher unwahrscheinlich. Es ist anzunehmen, dass der Interessenblock der Wohnungswirtschaft auch in Zukunft auf den vermehrten Abriss von Gebäuden setzen und entsprechenden Druck auf die Landesregierungen ausüben wird. Bei einer solchen Entwicklung ist zu befürchten, dass der „Stadtumbau Ost“ zu einem massenhaften Abriss von Wohnraum ohne entsprechende Aufwertungsstrategien verkommt. Die Zielsetzung des „ausgewogenen Stadtumbaus“ kann unter diesen Rahmenbedingungen nicht mehr umgesetzt werden.

These 2: Die Finanzierung von Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus ist an einen kommunalen Eigenmittelanteil gebunden. Bei einer angespannten Haushaltssituation kann es dazu kommen, dass der geforderte kommunale Eigenmittelanteil nicht aufgebracht werden kann. In der Folge scheitert die Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen.

---

Die Finanzierungslogik nach der Vorgabe der Städtebauförderung kann auf die Gewichtung der Maßnahmen einwirken, da die Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen eine kommunale Eigenmittelaufwendung voraussetzt. Die Folge dieser Regelung stellt sich für die Kommune formelartig etwa als „kommunale Eigenmittel = Aufwertung, Fremdmittel = Abriss“ dar. Die defizitäre finanzielle Situation vieler ostdeutscher Kommunen, die sich durch den strukturellen Leerstand mit seinen weitreichenden (auch finanziellen) Folgen weiterhin verschlechtert (siehe Kapitel 2.2), kann dazu führen, dass es den Kommunen mit zunehmender Dauer der Schrumpfungsprozesse nicht mehr möglich sein wird, diesen Eigenmittelanteil zu aktivieren.

In der Konsequenz werden für Aufwertungsmaßnahmen innerhalb des Stadtumbaus keine kommunalen Anteile mehr freigesetzt. Folglich wird der Stadtumbau vorrangig aus Fremdmitteln bestritten, werden überwiegend Rückbau- oder Abrissmaßnahmen umgesetzt. Denn selbst wenn Bund und Land die Mittel für die Aufwertungsmaßnahmen bereitstellen, scheitert – bei einer fehlenden finanziellen Beteiligung der Kommune – die Umsetzung der Maßnahmen. In der Summe führt dies zu einer Implementierung von Abrissmaßnahmen bei einer gleichzeitigen Blockade von Aufwertungsmaßnahmen. Der angestrebte Stadtumbau mit seiner hohen Zielsetzung – der Doppelstrategie – scheint damit nicht umsetzbar.

These 3: Durch eine verzögerte Ausgabe von Fördermittelbescheiden kann die jährliche Planungssicherheit auf kommunaler Ebene gefährdet werden. Zusätzlich ist die langfristige Planungssicherheit im Stadtumbau durch einen insgesamt abnehmenden Mittelfluss bei fortlaufender Programmdauer eingeschränkt. In der Folge wird die Realisierung langfristiger und komplexer Vorhaben der Aufwertung erschwert.

---

Da sich die Verhandlungen über die Inhalte der Verwaltungsvereinbarungen über mehrere Monate hinziehen können, erhalten die Kommunen als Letztempfänger verzögert Informationen über den jährlichen Fluss der Bundes- und Landesmittel in den jeweiligen Programmbereichen. Auf der kommunalen Ebene macht sich dies vor allem durch verspätete Fördermittelbescheide bemerkbar. Die verzögerte Ankündigung und Bereitstellung der Mittel kann auf kommunaler Ebene zu einer Verunsicherung in Bezug auf die

zukünftige Handlungsfähigkeit der Beteiligten des Stadtumbaus wie der Kommunen, der Unternehmen der Wohnungswirtschaft oder der Einzeleigentümer führen.

Aber auch in Bezug auf die langfristige Perspektive des Stadtumbaus kann eine Verunsicherung bei den handelnden Akteuren eintreten. Neben den erläuterten Kürzungen im Programmbereich „Stadtumbau Ost“ durch die Vorschläge des „Koch-Steinbrück-Papiers“, die je nach Programmjahr zwischen 9% und 12% liegen, nimmt das Volumen der kassenwirksamen Mittel der einzelnen Haushaltsjahre nach der Systematik der Städtebauförderung ab. Mit dem Jahre 2006 ist der Höhepunkt der Mittelauszahlung erreicht, danach sinken die Mittel. Bisher ist im politischen Raum unklar, ob das Programm weiter fortgeführt werden kann oder soll. Die insgesamt abnehmenden Mittel und die ungewisse Aussicht in Bezug auf die langfristige Perspektive kann bei den Akteuren zu einer Verunsicherung in Form einer fehlenden Planungssicherheit führen.

Die fehlende kommunale Planungssicherheit kann besonders bei der Realisierung langfristiger und komplexer Vorhaben ein Hemmnis darstellen (vgl. VHW 2003: 77): Denn besonders strategisch langfristig angelegte Projekte, die über einen simplen Abriss von Wohnraum hinausgehen, laufen Gefahr, nicht mehr kontinuierlich umgesetzt werden zu können, sobald die Kontinuität staatlicher Förderung in Bezug auf die zugesicherte Höhe der Mittel und auf deren zeitliche Verfügbarkeit nicht gegeben ist. Dabei können besonders komplexe Aufwertungsmaßnahmen betroffen sein, die auf der Quartiersebene wirken sollen und die deshalb in einer Bündelung von mehreren Maßnahmen, beispielsweise des Rückbaus und der anschließenden Aufwertung der Flächen, angelegt sind. Im schlimmsten Fall bleiben Bruchstücke der ursprünglichen Planung funktionsunfähig zurück.

### 3.5. ZUSAMMENFASSUNG

Das Programm „Stadtumbau Ost“ wurde vor allem aufgrund des starken Drucks des Interessenverbandes der Wohnungswirtschaft initiiert. Trotz der scheinbar einseitigen Interessenlage wurde für den Umgang mit städtischen Schrumpfungsprozessen bewusst eine Strategie gewählt, die in einer Kombination von wohnungswirtschaftlichen und stadtplanerischen Elementen angelegt ist: Einerseits soll durch den geplanten Abriss von 350.000 Wohneinheiten der Wohnungsmarkt ökonomisch stabilisiert werden. Andererseits soll durch die Aufwertung von Stadtquartieren eine Verbesserung der Lebensqualität in den betroffenen Städten erreicht werden. Damit wird die hohe Zielsetzung des Programms deutlich – es geht in seiner originären Herangehensweise klar über eine Subventionierung der Wohnungswirtschaft durch die reine Förderung von Abrissmaßnahmen hinaus. Grundsätzlich leistet es damit den Einstieg in eine neue Politik der Stadtentwicklung und eröffnet in seiner ursprünglichen Programmatik Chancen, mit Schrumpfungsprozessen aktiv umzugehen. Dabei kann das Förderprogramm keine Unterstützung im Sinne einer ganzheitlichen städtischen Regeneration durch ökologische, soziale oder kulturelle Strategien leisten.

Auf der ökonomischen und baulich-räumlichen Ebene bietet das Programm aber – zumindest in seiner ursprünglichen Intention – durchaus Möglichkeiten: Neben einer Anpassung der städtischen Wohnungsmärkte an verändertes Nachfrageverhalten liegen die Chancen in einer gleichzeitigen Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität. Bei der Betrachtung der Rahmenbedingungen kommunaler Praxis, die entscheidend durch die Fördersystematik des Programms geprägt werden, wird jedoch deutlich, dass die Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung (auch zu Gunsten des Abrisses) blockiert werden kann. LIEB-MANN spricht in diesem Fall von den „nicht-intendierten Wirkungen“ des Programms (vgl. 2004c: 200).

Diese möglichen Hemmnisse ergeben sich vor allem aus den nachträglich durchgeführten Modifikationen der Mittelverteilung von Aufwertungs- und Abrissmitteln, aus dem aufzubringenden Eigenmittelanteil der Kommunen und aus verzögerten Bewilligungsbescheiden und abnehmenden Mitteln bei fortlaufender Programmdauer. Das zeigt, dass sich diese Implementierungsschwierigkeiten überwiegend aus sachlich-materiellen Ursachen speisen. Als Konsequenz können sich ein Ungleichgewicht in Bezug auf die Durchführung von Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen und eine möglicherweise auch langfristige Planungsunsicherheit bei den handelnden Akteuren ergeben.

Die Überprüfung dieser Thesen findet durch die Untersuchung des Fallbeispiels der Hansestadt Greifswald im zweiten Teil der Arbeit statt.



## 4. Steuerung des Stadtumbaus: Die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte

Nach der Analyse der Rahmenbedingungen der Umsetzungspraxis auf der Programmebene wird in diesem Kapitel ein weiterer Parameter untersucht, der sich ob seiner Funktion entscheidend auf die Umsetzung des Stadtumbaus auswirkt. Dabei handelt es sich um die Steuerung des Stadtumbauprozesses auf der lokalen Ebene als Reaktion auf demographische und ökonomische Schrumpfungsprozesse. LIEBMANN betont, dass die Steuerung den „Kernbereich des bisherigen Planungssystems“ (2003: 223) betrifft. Bisher lag der Kernbereich der Planung – basierend auf einer positiven Bevölkerungs- und Flächenentwicklung – vor allem auf der Steuerung von Wachstumsprozessen. Unter dem Paradigma der demographischen und ökonomischen Schrumpfung verlieren diese Instrumente ihre Wirkung; denn die Anforderungen an die neuen Instrumente liegen „diametral entgegengesetzt“ (BERNT/KABISCH/PETER 2004: 27) zu den bisherigen wachstumsorientierten Lösungsansätzen.

### 4.1. Steuerungsinstrumente im Stadtumbau

Welche Steuerungsinstrumente stehen demnach im Stadtumbau bereit? Nach LIEBMANN lassen sich generell drei Steuerungsebenen in der Stadtentwicklung unterscheiden: die hierarchische Steuerung, die sich über Instrumente des Bau- und Planungsrechts entwickelt; die finanzielle Steuerung, mit der über monetäre Mittel Anreize der Investition in bestimmten Bereichen geschaffen werden sollen; und die akteursorientierte Steuerung, bei der durch und mit bestimmten Akteurskonstellationen Einfluss auf die Entwicklung genommen werden soll (vgl. 2004c: 193 ff.).

Abbildung 3: Steuerungsinstrumente in der Stadtentwicklung

| Steuerungsinstrumente in der Stadtentwicklung   |  |   |
|---|--|---|
| hierarchische   | finanzielle  | akteursorientierte  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; BauGB</li> <li>&gt; Verbindl. kommunale Planung</li> <li>&gt; Intervention</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Förderpolitik Bund / Länder</li> <li>&gt; Mietpreispolitik</li> <li>&gt; Altschuldenhilfegesetz</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Konsensbildung</li> <li>&gt; Kooperation</li> <li>&gt; Verhandlungen</li> </ul> |

Quelle: eigene Darstellung nach LIEBMANN 2004c: 193

Es stellt sich die Frage, welche Instrumente der Steuerung unter den Rahmenbedingungen der Schrumpfung im Stadtumbau von Bedeutung sind.

#### *Hierarchische Steuerungsmodelle im Stadtumbau*

Bei der Steuerung der Maßnahmen des Stadtumbaus spielen Regelungen des Baurechts eine wesentliche Rolle. Da es an einer geeigneten baurechtlichen Begleitung des Stadtumbaus fehlt, fanden bis zum letzten Jahr Regelungen des Städtebaurechts, wie die städtebauliche Sanierungsmaßnahme nach §136 ff. BauGB, Anwendung. Mit der Novelle des BauGB 2004 wird der Begriff des Stadtumbaus in das BauGB integriert.

Damit soll der „besonderen Bedeutung der Maßnahmen des Stadtumbaus Rechnung getragen werden“ (vgl. SÖFKER 2004: 1). Hervorgehoben wird die Abkehr vom hoheitlichen Handeln hin zum konsensualen Vorgehen. In diesem Sinn wurde (neben der Einführung der Stadtumbaumaßnahmen nach § 171a BauGB und Stadtumbaugebiete nach § 171b BauGB) der Stadtumbauvertrag nach § 171a BauGB eingeführt. Der Stadtumbauvertrag regelt die Rücknahme von Baurecht und den Verzicht auf die Ausübung von Ansprüchen zwischen der Kommune und den betroffenen Eigentümern auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen. Zur Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen sollen ansonsten die nach dem BauGB allgemein möglichen Instrumente zum Einsatz kommen (vgl. SÖFKER 2004: 5).

#### ***Finanzielle Steuerungsmodelle im Stadtumbau***

Aufgrund der finanziellen Engpässe ostdeutscher Kommunen und ihrer Abhängigkeit von externen Mitteln spielen finanzielle Modelle bei der Steuerung des Stadtumbaus eine erhebliche Rolle (vgl. Kapitel 3). Über die Verteilung von Fördermitteln wird auf Bundes- und Landesebene versucht, unter spezifischen Gesichtspunkten die Kommunen (oder andere Akteure wie die Wohnungswirtschaft) zu einem interessen-spezifischen Handeln zu veranlassen und somit Einfluss auf die städtische Entwicklung zu nehmen (vgl. VHW 2003: 69). Das setzt allerdings voraus, dass die Gemeinden eine aktive, gestalterische Förderpolitik betreiben (vgl. LIEBMANN 2004c: 198). In schrumpfenden Städten steht den Gemeinden neben dem Programm „Stadtumbau Ost“, eine Vielzahl stadtentwicklungspolitischer Programme zur Verfügung. Genannt seien an dieser Stelle beispielsweise die Programme der Städtebauförderung „Städtebaulicher Denkmalschutz“ und „Soziale Stadt“ oder das EU-weite Programm „URBAN II“. Daneben gibt es zahlreiche eigene Fördermittelprogramme der Bundesländer. Zudem können Maßnahmen des Stadtumbaus in erheblichem Maße durch die Vergabe von Krediten der Banken an die Unternehmen der Wohnungswirtschaft gesteuert werden.

#### ***Akteursorientierte Steuerungsmodelle im Stadtumbau***

MATTHIESEN betont, dass zu dieser Zeit die großen Vorhaben wie das KKW oder das Universitätsklinikum aufgrund von Versorgungsmängeln erstmals stagnieren (vgl. 2000: 653). Das Bevölkerungswachstum hält dennoch unvermindert an und damit auch der Ausbau der Großwohnsiedlungen im Südosten der Stadt. In den achtziger Jahren müssen allerdings aufgrund von zunehmend knapperen Mitteln Qualitätseinbußen im Entwurf und in der Ausführung hingenommen werden. Der Höhepunkt der Bevölkerungsentwicklung ist 1989 mit dem höchsten Bevölkerungsstand seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs erreicht: Zu diesem Zeitpunkt herrscht in der Stadt vor allem wegen der Versorgungsprobleme und der schlechten Arbeitsbedingungen im Kernkraftwerk und in der Universität eine krisenhafte Stimmung (vgl. MATTHIESEN 2000: 672 ff.). Auch die Altbaubestände verfallen weiterhin zusehends. Schließlich folgt der städtischen Krise auch die politische Krise, die in der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten mündet.

#### ***Symbiose: Integriertes Steuerungsmodell des Stadtumbaus***

Eine Besonderheit des Stadtumbaus liegt darin, dass der Umgang mit den komplexen Problemen nicht nur durch einzelne dieser Steuerungsformen erreicht werden kann. Vielmehr ist ein ganzes „Repertoire unterschiedlicher Regulationsweisen“ (LIEBMANN 2004c: 205) in einem integrierten, gesamtstädtischen Ansatz nötig. Dieser Ansatz wird mit der Implementierung des ISEK im Programm verfolgt – das Instrument verbindet hierarchische, finanzielle und akteursorientierte Steuerungsmodelle.

## 4.2. Das ISEK als zentrales Instrument im Stadtumbau

Da Integrierte Stadtentwicklungskonzepte die planerische Grundlage für alle weiteren formellen Planungsvorhaben der Bauleitplanung (und damit aller Maßnahmen des Stadtumbaus) bilden, spielen sie in der Umsetzung des Stadtumbaus eine fundamentale Rolle (vgl. MSWV 2001: 3). Nicht zuletzt weil die Gewährung von Fördermitteln für den Abriss und die Aufwertung an die Erstellung von integrierten Konzepten gekoppelt ist, werden sie zu einem „Universalschlüssel“ (BERNT 2002: 6) im Stadtumbau. Denn der Gesetzgeber bevorzugt bei der Vergabe der Mittel jene Gemeinden, die ein abgestimmtes integriertes Stadtentwicklungskonzept erstellt haben und sich zu dessen zügiger Umsetzung verpflichten (vgl. VV 2004a: 9/20). Somit stehen integrierte Stadtentwicklungskonzepte im Mittelpunkt planerischer Gestaltung des Stadtumbaus.

### 4.2.1. Bedeutungswandel der integrierten Stadtentwicklungsplanung

Das Konzept der Stadtentwicklungsplanung spielt seit den sechziger Jahren als Instrument der informellen, kommunalen Planung eine mehr oder weniger gewichtige Rolle im westdeutschen Planungssystem. Seit einigen Jahren gewinnt die (integrierte) Stadtentwicklungsplanung als Steuerungsinstrument in den Programmen „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ wieder an Bedeutung. Obwohl diese Konzepte aus Sicht der Planungstheorie als Derivate der Entwicklungsplanung zu bewerten sind, bestehen Differenzen zwischen den heute implementierten Konzepten und den Stadtentwicklungsplänen der sechziger und siebziger Jahre. Dazwischen liegen 30 Jahre mit den unterschiedlichsten Ausformungen in Bezug auf Aufgaben, Ziele und Methoden (vgl. HEINZ 1998: 240). Eine exakte Abgrenzung der Entwicklung in Phasen ist daher kaum möglich; zum besseren Verständnis können aber drei sich überlagernde Generationen der Stadtentwicklungsplanung unterschieden werden:

- Die Entwicklungsplanung in Westdeutschland der sechziger und siebziger Jahre
- Die Renaissance der großen Pläne in den achtziger Jahren
- Die integrierten Entwicklungskonzepte im Rahmen der „Sozialen Stadt“ und des „Stadtumbau Ost“ ab Ende der neunziger Jahre

#### *Die Entwicklungsplanung in Westdeutschland der sechziger und siebziger Jahre*

Die Entstehung der Entwicklungsplanung reicht bis in die frühen sechziger Jahre zurück – eine Zeit, die angesichts von Bevölkerungswachstum und Wohnraummangel, von steigender Motorisierung, von einem Mangel an Infrastruktur und einem unkoordinierten Nebeneinander kommunaler Planungseinheiten durch wachsenden Handlungsdruck auf städtischer Ebene gekennzeichnet war (vgl. GANSER 1991: 54 ff.). Aufgrund dieser Komplexitätszunahme und wegen fehlender adäquater Planungsmittel wurde die Entwicklungsplanung als integratives und perspektivisches Gestaltungsinstrument kommunaler Politik eingeführt (vgl. HEINZ 1998: 245). Dabei wurde Planung nicht mehr nur auf die baulich-räumlichen Aspekte beschränkt, sondern im Rahmen umfassender staatlicher Modernisierung als Teil einer langfristigen politischen Organisation von Wachstumsressourcen gesehen. Diese Vorstellung entstand aus dem Politikverständnis der Zeit, das auf starken Staatsinterventionismus in Form von „Globalsteuerung“ setzte. Das ging einher mit der Vorstellung, dass mit Planung unter dem Paradigma wissenschaftlicher Objektivität gesellschaftliche Veränderungen erreicht werden könnten. Niederschlag fand diese Auffassung vor allem in langfristig angelegten und integrativen Stadtentwicklungsplänen, die auf mehreren hundert Seiten Rah-

menbedingungen, Prognosen, Planungsziele und Auswirkungen auf Finanz- und Investitionsplanung formulierten.

Die Krise der Entwicklungsplanung begann schon in den frühen siebziger Jahren (vgl. HEINZ 1998: 238 ff.). Mit dem Ende der „großen Reformen“, der Ölkrise und der einsetzenden Wachstumskritik ergaben sich neue Rahmenbedingungen, die sich in einem gesellschaftlichen Wertewandel hin zu „mehr Demokratie“ manifestierten; so ließ sich kommunale Politik unter dem Paradigma der Entwicklungsplanung immer schwieriger durchsetzen (vgl. KUDER 2002: 69). Zudem hatte sich das Instrument der Entwicklungsplanung aufgrund immanenter Ursachen wie der hohen Komplexität und der mangelhaften Präzision sowie externer politischer Gründe wie der diskontinuierlichen öffentlichen Finanzpolitik und der Macht der sektoralen Fachverwaltungen im Planungsalltag als unbrauchbar erwiesen (vgl. GANSER 1991: 57/58). In der Folge wandelte sich das Planungsverständnis hin zum konsensorientierten und offenen Modell des „perspektivischen Inkrementalismus“.

### ***Die Renaissance der großen Pläne***

Ein Comeback der Entwicklungsplanung ist – zunächst als Reaktion auf eine neue Vielfalt der Planungspraxis – ab Mitte der achtziger Jahre zu beobachten. Entscheidend für die „Rückkehr der großen Pläne“ sind vier Gründe. Hier ist als erstes der technologisch-ökonomische Strukturwandel im Zuge der Globalisierung zu nennen. Dieser konfrontierte die Städte mit einer Vielzahl neuer, komplexer Aufgaben und führte auf politischer Ebene zu einer Verunsicherung in Bezug auf die zukünftige Entwicklung. Die Kommunen fingen an, über Modernisierungs- und Orientierungsstrategien in Form von neuen Planungsansätzen nachzudenken (vgl. HEINZ 1998: 244).

Neben diesen externen Entwicklungen – dies ist als zweiter Grund anzuführen – veränderte sich auch die interne Situation der Städte per se. Haushaltsengpässe führten bei gleichzeitig verschärfter interkommunaler Konkurrenz zu eingegengten Handlungsspielräumen und machten eine übergreifende Bestimmung von Prioritäten zur Grundlage langfristiger Perspektiven (vgl. HEINZ/ SCHULZ 1996: 5).

Ein weiterer Grund wird in der Komplexität moderner Stadtentwicklungspolitik gesehen: Bei einer Vielzahl von geplanten, realisierten und in der Ausführung befindlichen Projekten und Konzepten steigt das Bedürfnis nach Orientierung und Koordination. Diesen Anforderungen können große Pläne wegen ihres speziellen Charakters gerecht werden; sie stellen in räumlicher Hinsicht Zusammenhänge auf gesamtstädtischer und regionaler Ebene her; auf der Akteursebene können sie in der Konzeptionsphase Abstimmungsprozesse initiieren (vgl. FREY 2003: 15).

Ihre „Leitbildhaftigkeit“ ist als letzter Grund zu nennen: Die vermehrte Einbindung von unterschiedlichsten Akteuren wie etwa Investoren oder Bürgergruppen in die moderne Stadtentwicklung verlangt nach Stadtentwicklungsplänen, die aufgrund ihrer leitbildartigen Aussagen als anschauliches Kommunikationsinstrument zwischen den Beteiligten vermitteln können. (vgl. FREY 2003: 16). Diese Herausforderungen führen zu Stadtentwicklungsplänen der zweiten Generation, die ebenfalls gesamtstädtisch, multisektoral und perspektivisch angelegt sind. Der entscheidende Unterschied zu ihren Vorläufern jedoch ist ihr diskursiver und konsensorientierter Verfahrensansatz, der auf Umsetzung ausgelegt ist. Zudem sind sie nicht auf administrative Grenzen festgelegt, sondern werden auch in der interregionalen Kooperation eingesetzt (vgl. FREY 2003: 16/17 und HEINZ 1998: 243 ff.). In dieser zweiten Generation entstehen verschiedenste Ausformungen von Stadtentwicklungsplänen, die zwar wegen der lokalspezifischen Gestalt kein einheitliches Modell, beispielsweise in der Akteurseinbindung, liefern, aber ähnliche Methoden anwenden: Im Rahmen einer Bestandsaufnahme werden kommunale Stärken-Schwächen-Abgleiche unternommen, es werden potentielle Entwicklungsszenarien formuliert und mit umsetzungsorientierten Pilotprojekten ver-

knüpft (vgl. HEINZ 1998: 244). Stadtentwicklungskonzepte der zweiten Generation sind immer noch in vielen Großstädten, wie in München oder Berlin Basis politisch-planerischen Handelns.

### ***Integrierte Konzepte für neue Problemlagen***

Schließlich zeichnet sich seit den späten neunziger Jahren die Genese einer dritten Generation ab, die als integrierte Stadtentwicklungspläne (ISEK) im EU-Programm „URBAN“ und ab 1999 bzw. 2002 auch in den Bund-Länder-Programmen „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ eine zentrale Rolle spielen. In Bezug auf Inhalt und Methode sind sie durchaus mit ihren Vorgängern zu vergleichen: Sie bauen auf einer breiten Analyse- und Prognoseebene auf, entwickeln daraus die Zielformulierung, die durch Szenarien unterstützt werden kann, und integrieren die Umsetzungsebene oftmals durch Pilotprojekte. In ihren Verfahren sind sie ebenso prozessual und offen orientiert. Dennoch bestehen erhebliche Unterschiede zu den Konzepten der zweiten Generation; die ISEK beschäftigen sich vorrangig mit neuen urbanen Problemen: einerseits mit der Zunahme sozialer Problemlagen in innerstädtischen Quartieren und andererseits mit der Abnahme der Bevölkerung in ostdeutschen Städten. Die Implementierung der ISEK entspricht der Erkenntnis, dass komplexen Problemlagen, die die baulich-räumliche Dimensionen überschreiten, nur durch eine „Überwindung von Ressortegoismen“ (BUTOLLO 2001: 2) begegnet werden kann. Da beide Programme in die Städtebauförderung integriert sind, hat der Gesetzgeber die Vergabe der Bundes- und Landesmittel an den Einsatz der ISEK geknüpft. Dadurch soll ein effizienter Finanzmitteleinsatz an solche Kommunen gewährleistet werden, die ihre Stadtentwicklungspolitik auf integrierte Herangehensweisen stützen.

#### **4.2.2. ISEK als Reaktion auf die ostdeutsche Stadtentwicklung**

Neben den oben genannten Gründen gibt es aber noch eine Reihe weiterer Aspekte zur Einführung der ISEK im speziellen Kontext des Stadtumbaus; denn die Renaissance der Stadtentwicklungsplanung kann auch als eine Reaktion auf die Entwicklung ostdeutscher Städte interpretiert werden. Als Gründe sind zu nennen:

### ***Die Entwicklung vieler ostdeutscher Städte in den neunziger Jahren***

Im vergangenen Jahrzehnt war die Entwicklung vieler ostdeutscher Städte geprägt von einem „Nebeneinander unkoordinierter, meist unter großem Zeitdruck stehender Einzelentscheidungen“ (HEINZ/SCHULZ 1996: 5). Der große Veränderungsdruck und die rechtlichen Sonderregelungen bei gleichzeitig nur schwach ausgeprägter kommunaler Einflussnahme führten, vor allem zu Anfang der neunziger Jahre zu ungelenkter städtischer Entwicklung. Daraus resultierte die Erkenntnis, dass gerade in Zeiten großer struktureller Veränderungen integrative und langfristige Konzepte als Grundlage kommunalen Handelns nötig sind (vgl. HEINZ/SCHULZ 1996: 24). Die Wiedereinführung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte ist also als ein Versuch zur Stärkung der kommunalen Planungshoheit zu sehen.

### ***Die komplexen Problemlagen in schrumpfenden Städten und Regionen***

Schrumpfende Städte sind das Ergebnis einer Vielzahl komplexer und wechselseitiger Entwicklungen in den unterschiedlichsten Feldern (siehe Kapitel 2). Besonders gravierende Auswirkungen sind dabei auf dem Wohnungsmarkt zu beobachten. Wenn Lösungen auf dem Wohnungsmarkt nicht über kleinteilige Einzelmaßnahmen koordiniert, sondern strukturiert mit Blick auf den regionalen und gesamstädtischen Wohnungsmarkt angegangen werden sollen, ist eine integrierte Herangehensweise von Planung und Wohnungswirtschaft nötig (vgl. BUTOLLO 2001: 2).

### ***Ökonomisierung von Planung***

Gleichzeitig verlangt die Integration von Akteuren der Wirtschaft, der Wohnungsunternehmen, der Banken oder der Versorgungsträger eine „Berechenbarkeit“ von Stadtentwicklung. Alle beteiligten Akteure und Unternehmen müssen ihr weiteres Handeln im Stadtumbau auf ein abgestimmtes ISEK stützen können. In diesem Sinne sollen die Kommunen ihr Handeln nachvollziehbarer und transparenter gestalten, perspektivisch ausrichten und damit insgesamt berechenbar für alle Akteure machen (vgl. NAMYSLOH 2001: 658).

In der Konsequenz werden Integrierte Stadtentwicklungskonzepte als das geeignete Leitbild und Instrument der Steuerung von Schrumpfungsprozessen gesehen (vgl. BMVBW 2001a: 1). Auf Länderebene setzt sich diese Erkenntnis bereits ab dem Jahr 2001 in Sachsen durch (vgl. BUTTOLO 2001: 2). Die „Leerstandskommission“ folgt dieser Entwicklung mit der Forderung nach einer Einführung des ISEK. Sie spricht gar von einem „Zwang“, Probleme mit Hilfe der integrierten Herangehensweise zu lösen (vgl. BMVBW 2000a: 54). Aufgrund dieser Empfehlung und angesichts der weiterhin anhaltend dramatischen Situation der ostdeutschen Kommunen und Wohnungswirtschaft wird im Herbst 2001 der Wettbewerb zur beschleunigten Erarbeitung der Stadtentwicklungskonzepte ausgelobt (siehe Kapitel 3.1.). Dem Aufruf folgen überraschend die hohe Zahl von 350 ostdeutschen Gemeinden, aus denen schließlich 259 Kommunen und 10 Stadtteile aus Ost-Berlin zur Teilnahme am Programm ausgewählt werden. Die Teilnehmer erhalten bis Ende Juni 2002 Zeit, ihre Wettbewerbsbeiträge zu erarbeiten. Um eine Vergleichbarkeit der Beiträge zu ermöglichen, werden die Konzepte in Umfang und Struktur weitgehend standardisiert. Jeder Beitrag besteht demnach aus einem gesamtstädtischen Konzept von maximal 30 Seiten sowie aus bis zu zwei Stadtteilkonzepten mit jeweils maximal 30 Seiten (BMVBW 2003a: 8 ff.).

### 4.3. Funktion und Implementierung von ISEK

Im Folgenden wird auf die Ziele und Aufgaben der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte eingegangen. Daraus werden in einem zweiten Schritt die Methodik der Erarbeitung sowie die Inhalte der Konzepte abgeleitet.<sup>15</sup>

#### 4.3.1. Ziele und Funktion der ISEK

Grundsätzlicher Gedanke des Gesetzgebers bei der Ausschreibung des Wettbewerbs zur Erstellung der ISEK war es, die ostdeutschen Kommunen bei der Erarbeitung von abgestimmten, mittel- bis langfristigen Konzepten mit städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Inhalten zu unterstützen. Mit der städtebaulich-stadtplanerischen Zielsetzung soll das soziale und baustrukturelle „Auseinanderbrechen“ der Städte verhindert, mit der Integration wohnungswirtschaftlicher Ziele eine Stabilisierung der lokalen Märkte erreicht werden (vgl. BMVBW 2001a: 2). Diese Zielsetzungen sollen durch eine Verknüpfung von verschiedenen pragmatischen Steuerungsansätzen realisiert werden. Daneben hat das ISEK als gesamtstädtisches Leitbild aber auch eine programmatische Funktion (vgl. LIEBMANN 2004c: 212). Aus dieser Ambivalenz zwischen programmatischem und pragmatischem Anspruch ergeben sich drei zentrale Funktionen des ISEK im Stadtumbau.

Die Leitbildfunktion: Das ISEK hat die Funktion eines gesamtstädtischen, perspektivisch ausgerichteten Leitbildes. Stadtentwicklungskonzepte sind nicht nur ein Steuerungsinstrument, sondern setzen gleichzeitig über einen Zeitraum von bis zu fünfzehn Jahren ein Ziel städtischer Entwicklung auf dem Sektor des Wohnens, der Wirtschaft, des Gewerbes und der Infrastruktur fest (vgl. BMVBW 2001a: 1). Durch den interdisziplinären Anspruch ist das ISEK zugleich zentrales Kommunikationsmittel zwischen den Akteuren der verschiedenen Felder im Stadtumbauprozess. Es vermittelt als Ziel und Vision zwischen den verschiedenen betroffenen Akteuren – nicht als fertiges Endprodukt, sondern als flexible Zielvorstellung.

Die „harte“ (hierarchische und finanzielle) Steuerung: Daneben hat das ISEK die Funktion eines Instruments der Steuerung von Fördermitteln auf der Grundlage von Gebietskulissen. Aus der gesamtstädtischen Ebene wird ein wohnungswirtschaftliches und städtebauliches Konzept abgeleitet, das den konkreten Weg der Umsetzung über die verfügbaren hierarchischen und finanziellen Instrumente auf quartiersbezogenem Maßstab aufzeigt.

Die „weiche“ (akteursorientierte) Steuerung: Des weiteren erfüllt das ISEK durch die Mittel der Kooperation und Koordination die Funktion eines akteursorientierten Steuerungsinstruments: Die „harte“ Maßnahmensteuerung baut im Stadtumbauprozess auf der Voraussetzung auf, dass die Ziele und die Maßnahmen in der Erarbeitungsphase des Konzepts mit den relevanten Akteuren der Stadtentwicklung abgestimmt sind. Gleichzeitig soll die Einbindung der Akteure in den Prozess der Erstellung und der Umsetzung für eine gewisse Transparenz in der Zielsetzung sorgen. Die Integration von Akteuren mit unterschiedlichsten Intentionen und Interessen ist damit zugleich Grundlage und Steuerungsinstrument kommunalen Handelns im Stadtumbau.

<sup>15</sup> Die heute umgesetzten ISEK sind größtenteils innerhalb des Wettbewerbs „Stadtumbau Ost“ entstanden. Daher entsprechen die Inhalte der Konzepte den inhaltlichen Anforderungen der Wettbewerbsbeiträge.

### 4.3.2. Inhalte und Erarbeitung der ISEK

Aus diesen Aufgabenfeldern lassen sich zwei zentrale Komplexe in der Erarbeitungs- und Umsetzungsphase der ISEK ableiten:

- Die Verknüpfung der Leitbildfunktion und der Funktion der „harten“ Steuerung: Die Konzeption eines gesamtstädtischen, integrierten Leitbilds mit einem konkreten quartiersbezogenen Handlungskonzept „als kommunalpolitische Gesamtstrategie“ (BUTOLLO 2001: 1)
- Die Funktion der „weichen“ Steuerung: Die Vernetzung und Abstimmung der Akteure als Grundlage weiterer Arbeitsschritte in der Erarbeitung und Umsetzung der Konzepte

#### ***Die Inhaltsformulierung und -umsetzung auf gesamt- und teilstädtischer Ebene***

Die Inhalte der ISEK richten sich nach einem Anforderungskatalog des Gesetzgebers, der im Rahmen des Bundeswettbewerbs festgelegt wurde (vgl. BMVBW 2003a). Dabei können die Inhalte nach Einwohnerzahl und Problemdruck der Stadt, nach der Qualität der vorhandenen Konzepte und der Zahl der mitwirkungsbereiten Akteure variieren (vgl. MSWV 2001: 3). Trotz dieser Divergenzen kristallisieren sich einige inhaltliche und bearbeitungsspezifische Kernpunkte heraus:

In einem ersten Arbeitsschritt liegt der Fokus auf einer gesamtstädtischen Analyse der Grunddaten und einer daraus abgeleiteten Prognose; dabei müssen von kommunaler Seite beispielsweise Daten zur Arbeitsmarkt- und zur Einwohnerentwicklung oder zur Finanzausstattung der Kommune erhoben und prognostiziert werden. In Bezug auf die Entwicklung des Wohnungsmarktes müssen Daten zum Wohnungsbestand, zum aktuellen Leerstand, zur zukünftigen Entwicklung der Haushalte oder zur Entwicklung des Eigenheimbaus beigetragen werden. Dieser Teil des Konzeptes ist von besonderer Bedeutung, weil die Erhebung und die Auslegung der Zahlen die Basis für die Entwicklung einer zukünftigen gesamtstädtischen Zielsetzung bilden; die Analysen und Prognosen stellen das Rückgrat der Konzepte dar.

Auf dieser Datengrundlage wird in einem zweiten Schritt ein gesamtstädtisches, städtebauliches und wohnungswirtschaftliches Leitbild mit einem langfristigen Horizont erarbeitet – dies kann mit einer Neuausrichtung der bereits vorhandenen Planung einhergehen. Anschließend werden aus diesem gesamtstädtischen Leitbild durch die Ausweisung von teilträumlichen Schwerpunkten nach Gebietskategorien vorrangige Handlungsgebiete, die Stadtumbaugebiete, abgeleitet.<sup>16</sup> Es findet eine Hierarchisierung der stadtentwicklungspolitischen Zielvorstellungen statt.

In den Stadtumbaugebieten wird schließlich das konkrete städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Konzept, das „Herzstück des gesamten Konzeptes“ (GOLDSCHMIDT/TAUBENEK 2004: 124), dargestellt. Die Umsetzung dieses Entwurfs wird durch die Erarbeitung eines Maßnahmen-, Durchführungs- und Finanzierungskonzeptes operationalisiert. Abschließend soll von den Kommunen eine Wirkungskontrolle initiiert werden. Nachfolgende Darstellung zeigt die inhaltlichen wie methodischen Anforderungen an ein ISEK (nach BMVBW 2003a: 12ff., BMVBW 2001a: 2ff.):

---

<sup>16</sup> Zu der Frage der Gebietskategorien wird ausführlich in Kapitel 5 eingegangen.



Abbildung 4: Inhaltliche und methodische Anforderungen an ein ISEK im Wettbewerb „Stadtumbau Ost“

|  |
|--|
| <b>Eine gesamtstädtische Analyse in Form einer Erhebung der relevanten Grunddaten und Prognosen zur zukünftigen Stadtentwicklung wie:</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Prognosen zur Einwohnerentwicklung und Entwicklung der Haushalte</li> <li>➤ Abschätzung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung sowie der Finanzausstattung</li> <li>➤ Erfassung und Prognose der Wohnungsnachfrage, des Wohnungsbestandes und des Eigenheimbaus</li> <li>➤ Erfassung und Prognose zu den Beständen in technischer/sozialer Infrastruktur und Gewerbe</li> <li>➤ Untersuchung der Baulandentwicklung in der Kommune und im Umland</li> </ul> |
| <b>Eine Zielformulierung für die gesamtstädtische städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Entwicklung unter Berücksichtigung der Prognosen. Dies umfasst:</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Die Einordnung der einzelnen Quartiere in städtebauliche Gebietstypen mit entsprechender Prioritätensetzung und Prognosen zur Entwicklung</li> <li>➤ Die Festlegung von Schwerpunktgebieten für den Stadtumbau durch Gebietstypologien sowie von ersten groben teilstädtischen Entwicklungszielen und gebietsbezogenen Handlungsprioritäten</li> </ul>  |
| <b>Die Umsetzung der Ziele auf <i>gesamtstädtischer</i> Ebene durch ein integriertes Steuerungskonzept unter Einbeziehung von:</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Maßnahmen-, Durchführungs- und Finanzierungskonzepte für die Gesamtstadt in Bezug auf Rückbau von Wohnungen und Aufwertungsmaßnahmen.</li> </ul>  |
| <b>Die konkrete Umsetzung auf <i>teilstädtischer</i> Ebene durch eine:</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vertiefung der teilräumlichen Bestandsaufnahme und Zielsysteme</li> <li>➤ Erarbeitung städtebaulicher Konzepte für die Schwerpunktgebiete des Stadtumbaus</li> <li>➤ Erarbeitung von Maßnahme-, Durchführungs- und Finanzierungskonzepten für Rückbau von Wohnungen und Aufwertung des Gebietes</li> </ul>  |
| <b>Die Vorbereitung einer indikatorengestützten Erfolgskontrolle auf gesamtstädtischer Ebene</b>   |

Quelle: eigene Darstellung nach BMVBW 2003a

Die Erstellung des ISEK, aber auch die Umsetzung seiner Inhalte basiert auf komplexen Verhandlungs- und Abstimmungsprozessen. Vor allem die Integration der städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Perspektive setzt eine enge Zusammenarbeit der Akteure im alltäglichen „Planungsalltag“ voraus.

### ***Die Akteursvernetzung***

Die inhaltlichen Verflechtung unterschiedlicher Sektoren macht deutlich, dass die Kooperation der Beteiligten zum Schlüssel und zum zentralen Moment für eine erfolgreiche Erarbeitung und Umsetzung der ISEK wird; scheitert die Zusammenarbeit der Akteure, können die Konzepte weder erstellt noch umgesetzt werden. Dabei steht die Kommune im Mittelpunkt der Koordination zwischen mehreren Akteursgruppen, und zwar (vgl. BMVBW 2001a: 10 ff.):

- den angrenzenden Kommunen
- den Akteuren des Wohnungsmarkts

➤ und den betroffenen Bürgern.

**Vernetzung auf kommunaler Ebene:** Die Vernetzung der kommunalen Ziele läuft auf zwei maßstäblichen Ebenen ab: Zum einen müssen die regionalen Ziele abstimmt werden, zum anderen müssen verwaltungsinterne Vorstellungen der Kommune selbst koordiniert werden. Die Abstimmung mit den Nachbargemeinden dient der Untersuchung von Kooperationspotentialen im Stadtumbau und der Abgleichung der Planungen. In der Verwaltung muss zudem eine interne Abstimmung der Ressorts des Bau- oder Stadtplanungsamts stattfinden, die zu der Entwicklung einer gemeinsamen planerischen Zielsetzung führen soll. Dieser Prozess kann aber nur unter Einbeziehung derjenigen Akteure der Verwaltung geschehen, die sich – über die städtebaulichen Gesichtspunkte hinaus – direkt oder indirekt mit den Folgen demographischer Schrumpfung auseinander setzen müssen: Das sind zum einen die kommunalen Träger der sozialen und technischen Infrastruktur, zum anderen die kommunalen Eigenbetriebe wie Stadtwerke oder Verkehrsbetriebe und schließlich die Ämter für Wirtschaft, für Soziales, für Kultur oder für Finanzen (vgl. BMVBW 2001a: 10/11).

**Vernetzung mit den Akteuren des Wohnungsmarktes:** Zweites entscheidendes Element der Akteursvernetzung ist die Kooperation der Kommune mit den Vertretern der Wohnungsmarktes. Aufgrund der existentiellen Bedeutung der Verquickung von wohnungswirtschaftlichen Strategien mit gestalterisch-städtebaulichen Zielen hat der Gesetzgeber die Fördermittelvergabe über die Verwaltungsvereinbarung an die Vorgabe der Integration gebunden: „Die Gemeinde hat sich ernsthaft zu bemühen, die von den beabsichtigten Stadtumbaumaßnahmen betroffenen Wohnungseigentümer in die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzepts einzubeziehen. Das gilt auch für die privaten Eigentümer einzelner Wohngebäude“ (VV 2002: 30). Grundlage dieser Zusammenarbeit ist es, dass sich die Unternehmen der Wohnungswirtschaft untereinander abgestimmt haben. Findet der Interessenausgleich zwischen den Marktteilnehmern nicht statt, ist eine grundlegende Voraussetzung zur Umsetzung der Konzepte nicht erfüllt.<sup>17</sup>

**Vernetzung mit den Bürgern:** Als dritte Gruppe müssen die betroffenen Bürger eingebunden werden. Dabei spielen sie zum ersten als Eigentümer von Wohnraum und zum zweiten als Mieter im Rahmen von Partizipationsverfahren eine Rolle im Stadtumbauprozess.

Dementsprechend stellt der Gesetzgeber in Bezug auf die Kooperation der Akteure folgende inhaltliche Ansprüche an die ISEK:

Abbildung 5: Anforderungen an die Vernetzung der Akteure im ISEK,

| Die Vernetzung der Akteure durch:   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Untersuchung der Kooperationspotenziale mit den umliegenden Gebietskörperschaften und den Wohnungseigentümern</li> <li>➤ Beteiligung der Wohnungseigentümer und der Umlandgemeinden an der Erarbeitung und an der Umsetzung des ISEK</li> <li>➤ Überprüfung und ggf. Anpassung bestehender gesamtstädtischer Planungen</li> <li>➤ Beteiligung der Wohnungseigentümer und der Gebietsbevölkerung an der Erarbeitung und Umsetzung des einzelnen Stadtteilkonzeptes</li> </ul> |

Quelle: eigene Zusammenstellung nach BMVBW 2003a

<sup>17</sup> Obgleich der Interessen- und Lastenausgleich ein zentrale Problematik des Stadtumbaus darstellt, soll in dieser Arbeit nicht weiter auf die Thematik eingegangen werden, da die Vielschichtigkeit des Themas den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Zur Darstellung der Thematik sei u.a. auf BERNT 2002 verwiesen.

Zur Bewältigung der Abstimmung zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen haben sich verschiedene Modelle der Akteursvernetzung herausgebildet: Genannt seien kommunale Lenkungs- und Steuerungsrunden, Runde Tische oder Koordinierungsrunden. Um bei Konflikten zwischen den Akteuren in der Abstimmungs- und Umsetzungsphase zu vermitteln, werden im Rahmen dieser Modelle oftmals externe Moderatoren eingesetzt (vgl. GDW 2001d: 23 ff./BMVBW 2001a: 13/14).

#### 4.3.3. Umsetzung der ISEK

Die „zielkonkrete Umsetzung“ (BMVBW 2001a: 14) der gesamtstädtischen Stadtentwicklungskonzepte kann auf der teilräumlichen Ebene nur über die Stadtteilkonzepte in den Stadtumbaugebieten erfolgen. Dort kommen die städtebaulichen Konzepte, die Zielsetzungen im Bereich Wohnungsbestand sowie im Bereich Aufwertungsmaßnahmen aufzeigen, zum Einsatz (vgl. BMVBW 2003a).<sup>18</sup> Dabei haben sich in den vergangenen Jahren auf der teilräumlichen Ebene unzählige städtebauliche Strategien und Leitbilder im Umgang mit Stadtteilen, Quartieren oder Gebäuden in schrumpfenden Städten herausgebildet. Als die wichtigsten Ansätze können folgende Strategien hervorgehoben werden: erstens die Stilllegung oder Konservierung von Wohnungsbeständen durch Einmottung, zweitens die Auflockerung von Bebauungsdichten in einer Doppelstrategie von Rückbau und Aufwertung und drittens der flächenhafte Abriss von Wohnquartieren (vgl. BMVBW 2001a: 14/GDW 2001d: 48 ff.). Die Wahl der jeweiligen Strategie orientiert sich dabei unter anderem an den gesamtstädtischen Rahmenbedingungen wie der ökonomischen und demographischen Entwicklung, der stadträumlichen Lage des Umbaugebiets, der infrastrukturellen Ausstattung des Gebietes und der Leerstandsquote im Gebiet.<sup>19</sup> Aus der Wahl bzw. in der Umsetzung der jeweiligen Strategie können sich verschiedene Konfliktfelder ergeben; zentral ist das Konfliktpotential der städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Perspektive. Diese Konflikte resultieren aus der Tatsache, dass der Ort des größten Leerstandes nicht immer der Ort des – aus der städtebaulichen Perspektive – sinnvollsten Rückbaus ist. Diese Thematik kann sich auf gesamtstädtischer Ebene zwischen Altbau- und Neubaugebieten, aber auch innerhalb der Quartiere selbst stellen. Ein weiteres potentiell Konfliktfeld ergibt sich, wie bereits oben angedeutet, aus dem notwendigen Interessen- und Lastenausgleich der Wohnungseigentümer (vgl. BERNT 2002: 16ff.).

Viele dieser Konfliktfelder lassen sich erst anhand des Umbaus auf der lokalen Ebene diskutieren. Daraus kristallisiert sich klar der hohe Anspruch heraus, den die Konzepte nicht nur in der Erstellung, sondern auch in der Umsetzung an die handelnden lokalen Akteure stellen.

---

<sup>18</sup> Durch die Integration von Maßnahmen-, Durchführungs- und Finanzierungskonzepten wird, neben der städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Dimension, die organisatorische Umsetzung abgebildet.

<sup>19</sup> Auf eine längere Leitbilddiskussion wird an dieser Stelle verzichtet, hier sei auf die Untersuchung der Fallstudie im zweiten Teil der Arbeit verwiesen.

## 4.4. CHANCEN UND HEMMNISSE DER ISEK

Zusammenfassend kann hervorgehoben werden, dass Integrierte Stadtentwicklungskonzepte im Stadtumbauprozess eine zentrale Position einnehmen und daher entscheidend auf die Steuerung und Umsetzung von Maßnahmen einwirken. Ihre Zentralität erlangen die Instrumente durch drei Faktoren: 1. die Bindung der Fördermittel an die Erstellung der Konzepte, 2. die Möglichkeit der Kommune, die Fördermittelanträge mit den Zielsetzungen des ISEK abzustimmen, und 3. die integrative Funktion des ISEK in Bezug auf unterschiedliche Steuerungsmodelle.

Wegen dieser exponierten Rolle ergeben sich aus der Instrumentenstruktur erhebliche Folgen für die Umsetzung des Stadtumbaus. Chancen und möglichen Hemmnisse des Instruments sollen daher im Folgenden diskutiert werden.

### 4.4.1. Chancen des Instruments in Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen

Es war, wie eingangs zu betonen ist, ein überaus bemerkenswerter Vorgang, dass im Herbst 2001 über 260 ostdeutsche Kommunen zur Teilnahme an dem Wettbewerb und damit zur Erstellung eines ISEK motiviert wurden. Dies dürfte in der bundesdeutschen Stadtentwicklungspolitik bisher einmalig sein (vgl. FRANZ 2005: 14). Der Wettbewerb und die dadurch gewährleistete Anschubfinanzierung boten den Kommunen die Chance, integrierte Konzepte unter den Rahmenbedingungen städtischer Schrumpfung aufzustellen. Bereits der Prozess der Erstellung kann in positiver Weise zu einem offenen Diskussionsklima zwischen den verschiedenen Akteuren führen und durch die Offenlegung der Schrumpfungsthematik die Akzeptanz für einen notwendigen Stadtumbau erhöhen.

Über diese übergeordneten Chancen hinaus liegen die Möglichkeiten der Konzepte vor allem in den folgenden Aspekten: In der Erstellungsphase bieten sie die Chance, innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums eine gesamtstädtische Bestandsaufnahme der aktuellen Situation zu liefern und Prognosen zur weiteren Entwicklung der Stadt zu entwerfen. Dadurch rückt die Gesamtstadt als Planungsmaßstab in den Vordergrund. Dies bietet die Möglichkeiten – auch durch die Einbindung von Akteuren aus Verwaltung, Wirtschaft, Politik und Bürgergruppen in den Diskussionsprozess –, eine Neubewertung der bisherigen Stadtentwicklungspolitik vorzunehmen und gegebenenfalls ein angepasstes gesamtstädtisches Leitbild zu entwickeln. In Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen kann das bedeuten, eingefahrene Strategien der Stadtentwicklung zu überdenken und teils räumlich neue Prioritäten zu setzen. Die Einbindung der Maßnahmenpläne in die ISEK bieten die Möglichkeit einer schnellen Umsetzung des Leitbilds auf Quartiersebene.

Eine weitere Chance liegt in einem potentiellen Konfliktfeld der ISEK, nämlich in der nötigen Verknüpfung von funktional-städtebaulichen Ansprüchen mit den existentiellen wirtschaftlichen Interessen der Wohnungswirtschaft. Durch die Möglichkeit der Gemeinde, den Fördermittelanträgen für Abriss und Aufwertung entsprechend den Zielen des ISEK zuzustimmen oder diese abzulehnen, kann eine Verbindung beider Perspektiven erreicht werden. Dies kann im Idealfall zu einer räumlich differenzierten, aus einem gesamtstädtischen Maßstab heraus entwickelten Steuerung von Maßnahmen des Abrisses und der Aufwertung führen.

### 4.4.2. Mögliche Hemmnisse des Instruments in Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen

Aus den Stärken und Chancen ergeben sich zugleich die Schwächen des Instruments und die potentiellen Hemmnisse in der Umsetzung. Während bei der Analyse der Programmstruktur (siehe Kapitel 3) deutlich

wurde, dass die potentiellen Hemmnisse zum Teil in der Fördersystematik „versteckt“ liegen, ergeben sich die potentiellen Hemmnisse der ISEK offensichtlich aus Struktur, Umfang und Anspruch des Instruments. Im Folgenden werden dabei zwei Aspekte hervorgehoben, die besonders einflussreich erscheinen. Diese werden im Folgenden in Thesenform wiedergegeben.

These 4: Die methodische und inhaltliche Komplexität des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts kann die kommunalen Verwaltungen – bei gleichzeitig eingeschränkter Ressourcenlage – in der Erstellung wie in der Umsetzung der Konzepte überfordern. Daraus resultiert eine selektive Umsetzung einzelner, durchführungseffizienter Maßnahmen.

---

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte stellen aufgrund ihrer methodischen und inhaltlichen Anforderungen sowie ihres räumlichen und zeitlichen Bezugsrahmens äußerst komplexe Instrumente der Steuerung dar. Erschwert werden die Erarbeitung und die Umsetzung der Konzepte durch die Tatsache, dass alle beteiligten Akteure das erste Mal mit dem Phänomen der Schrumpfung konfrontiert sind: Städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Lösungsansätze und Leitbilder müssen möglicherweise völlig neu gedacht, Akteurskonstellationen neu gegründet und Kommunikationswege neu gebildet werden.

Diese hohen Anforderungen und komplizierten Steuerungs- und Abstimmungsprozesse müssen bei einer gleichzeitig unsicheren Ressourcenlage der Verwaltungen in Bezug auf die Mittel- und Personalausstattung erarbeitet werden (vgl. LIEBMANN 2004c: 142). Zwar ist hier zu berücksichtigen, dass externe Akteure und Experten wie Planungsbüros oder Institute der federführenden Verwaltungsabteilung insbesondere bei der Erstellung der ISEK zuarbeiten. Dennoch trägt die kommunale Verwaltung den größten Teil der Arbeit und Verantwortung; denn eine kommunalpolitische Gesamtstrategie kann „nur von den Fachämtern der Stadtverwaltung unter Leitung ihres Bürgermeisters selbst entwickelt werden“ wie NAMYSLOH betont (vgl. 2001: 657). Es ist aber anzunehmen, dass schon die Abarbeitung der formellen Kriterien der ISEK die Verwaltungen „an den Rand ihrer Arbeitsfähigkeit“ (BERNT 2002: 10) bringen kann.

Auch die Umsetzung der Konzepte kann aufgrund ihrer Komplexität mit Hemmnissen verbunden sein. BERNT folgert, dass die Verwaltungen bei einer knappen Ressourcenlage auf den hohen Anspruch der Konzepte „durchführungseffizient“ (2002: 11) reagieren: In der Umsetzungsphase werden Akteure bevorzugt, mit denen die Kooperation einfach erscheint; gleichzeitig werden Projekte, die schnell und ohne große Widerstände realisierbar erscheinen, von der Verwaltung begünstigt. Damit wird die Implementierung von Vorhaben mit hohem Konfliktpotential vermieden (vgl. BERNT 2002: 11). Eine solches Vorgehen kann dazu führen, dass komplexe Projekte, die akteurs-, zeit- oder kostenintensiv und damit mit einem hohem Aufwand für die Beteiligten verbunden sind, nicht gefördert und umgesetzt werden. In der Folge werden nur einzelne Segmente der integrierten Konzepte umgesetzt. Dies kann zu einer einseitigen Ausrichtung der kommunalen Strategie führen. Die angestrebte enge Verknüpfung von komplexen, aufeinander abgestimmten Strategien des Abrisses und der Aufwertung läuft Gefahr, auseinanderzubrechen und zu nicht eingebundenen Einzelprojekten zu führen.

These 5: Erstellung und Umsetzung der ISEK basieren im Wesentlichen auf Prozessen der Ver- und Aushandlung. Dabei können unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten von einzelnen Akteuren zu einer ungleichen Verteilung von Mitteln führen. Folglich orientiert sich der Stadtumbau primär an der jeweiligen Zugriffsmöglichkeit des einzelnen Akteurs.

---

Neben ihrer Komplexität ist es ein weiteres prägendes Charakteristikum der ISEK, dass die Konzepte auf der Kooperationsbereitschaft der Beteiligten basieren; dies bezieht sich auf die Erarbeitungs- und die Umsetzungsphase. Dabei geht das Modell des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes im originären Sinn von einer ausgeglichenen Einbindung aller städtischen Akteure aus – das ISEK ist als „Gemeinschaftsaufgabe“ der kommunalen Akteure mit den örtlichen Wohnungseigentümern zu verstehen (vgl. BMVBW 2001a: 1). Die Akteure müssen kooperieren, um Zielsetzungen und Lösungswege erarbeiten und umsetzen zu können; denn wenn die Vernetzung der Akteure scheitert, können die Konzepte weder erstellt noch umgesetzt werden. Verhandlungs- und Aushandlungsprozesse treten dadurch in den Vordergrund (vgl. LIEBMANN 2004c: 215).

Dabei spielt die Kommunikation zwischen den Akteuren eine zentrale Rolle; sie vollzieht sich aber nicht im luftleeren Raum, sondern wird durch Handlungspräferenzen, unterschiedlich verteilte Ressourcen und schließlich auch durch den Erfahrungsstand der Akteure beeinflusst. In der Folge laufen die verschiedenen Akteure und Akteursgruppen Gefahr, unterschiedlich starke oder schwache Rollen im Stadtumbau zu spielen. So ist die Kommunikationsstruktur zwischen der Kommune und der Gruppe der Wohnungswirtschaft oftmals durch die jahrelange Zusammenarbeit an gemeinsamen Vorhaben eingefahren (vgl. HÄUßERMANN 2005: 4). FRANZ ergänzt, dass es zudem für die Kommunen einfacher sei, vor allem unter hohem Zeitdruck mit einigen wenigen Akteuren zusammenzuarbeiten (vgl. 2002: 4). Besonders bei kommunalen Wohnungsgesellschaften ist aufgrund der personellen und organisatorischen Verflechtungen eine Bevorzugung gegenüber anderen Akteuren des Wohnungsmarktes zu erwarten.

Dagegen kann sich die Kooperation mit privaten Einzeleigentümern von Seiten der Kommune ungleich komplizierter gestalten. In der Phase der Erarbeitung ist es schwierig, Abstimmungsprozesse mit ihnen zu führen, weil sie nur zum geringen Teil organisiert sind. Zudem besitzen sie wenig Erfahrung in der Kommunikation mit der Kommune, haben kein oder wenig Wissen über Fördermodalitäten und verfügen über wenig „wohnungswirtschaftliches Know-how“ (BUSMANN 2004: 25). Aus Sicht der Verwaltung sind Abstimmungsprozesse mit privaten Einzeleigentümern also mühselig (vgl. HÄUßERMANN 2005: 4).

Die Folgen dieser spezifischen Rahmenbedingungen können zu einem Ungleichgewicht in der Beteiligung der einzelnen Akteursgruppen führen: In der Erarbeitungsphase der ISEK werden einzelne Akteure ausgegrenzt, in der Umsetzung der ISEK können Ungleichheiten in der Verteilung der Fördermittel auftreten. Demnach hätten die lokalen Akteure des Stadtumbaus unterschiedlich verteilte Chancen des Zugangs zu Mitteln und damit auch unterschiedliche Möglichkeiten der Umsetzung von einzelnen Vorhaben. Deswegen besteht die Gefahr, dass sich die Verteilung von Fördermitteln nicht primär an den Zielsetzungen des ISEK, sondern an den Zu- und Eingriffsmöglichkeiten des einzelnen Akteurs ausrichtet. In Bezug auf die Umsetzung von Maßnahmen des Stadtumbaus kann dies insbesondere Folgen für die räumliche Verteilung der Maßnahmen haben, da die gewichtigen Akteure des Stadtumbaus – die Unternehmen der Wohnungswirtschaft – meist über große Bestände des DDR-Wohnungsneubaus verfügen (vgl. JURCZEK/KÖPPEN 2005: 65). Wenn diese Akteure nun primär Zugriff auf die Fördermittel haben, ist anzunehmen, dass diese Unternehmen vor allem im Hinblick auf die Entlastung durch die Altschuldenhilfen-

velle auf Abrissstrategien setzen. Die Konsequenz wäre eine einseitige Ausrichtung des Stadtumbaus mit der Bevorzugung von Abriss.

## 4.5. Zusammenfassung

Die Renaissance der integrierten Planungsansätze ist Ausdruck neuer Problemlagen, die mit gewohnten Instrumenten und der gängigen Politik auf Dauer nicht lösbar scheinen. Daher ist die Wiedereinführung integrierter Konzepte auch als eine Reaktion auf die Entwicklung ostdeutscher Städte zu sehen. Die Analyse des Instruments im Rahmen seiner Anwendung im Stadtumbau hat gezeigt, dass für das Instrument des ISEK die inhaltliche und methodische Komplexität, die Verbindung von pragmatischen und programmatischen Ansätzen sowie die Abhängigkeit von Kommunikation und Kooperationen charakteristisch sind. Aus diesen vielfältigen Funktionen ergeben sich Chancen und Hemmnisse.

Die übergeordneten Chancen des ISEK liegen unter anderem in der Möglichkeiten einer Neu- und Nachjustierung von Stadtentwicklungspolitik auf der Basis fundierter Analysen und Prognosen unter dem Paradigma der Schrumpfung. Neben übergeordneten Potentialen des Instruments ergeben sich weitere Chancen vor allem in der Abstimmung der Sichtweisen und Zielsetzungen der unterschiedlichen Akteure. Über die Möglichkeit der kommunalen Einflussnahme kann eine Verknüpfung von funktional-städtebaulichen Ansprüchen mit den wirtschaftlichen Interessenlagen der Wohnungswirtschaft erreicht werden. Dies kann im Idealfall zu einer räumlich differenzierten Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung führen, die gleichzeitig ökonomische Gesichtspunkte integriert.

Wie dargestellt wurde ergeben sich aus dem Instrument gleichzeitig potentielle Hemmnisse. Dabei spielen insbesondere die hohen methodischen wie inhaltlichen Ansprüche des ISEK in der Phase der Erarbeitung, aber auch potentielle Konfliktfelder in der Phase der Umsetzung eine Rolle. In der Folge kann der Umfang des Instruments zu einer Überforderung der Verwaltung führen und dies besonderes bei angespannter Haushaltslage und reduziertem Personal. So können die Grenzen des umfassenden Steuerungsanspruchs des Instruments erreicht werden, indem vorrangig diejenigen Maßnahmen umgesetzt werden, die scheinbar effizient zu bearbeiten sind. Damit wäre zu befürchten, dass sich das ISEK, ähnlich wie seine Vorgänger der Entwicklungsplanung, aufgrund der zu hohen Komplexität im Planungsalltag als unbrauchbar erweist. Der zweite Aspekt, der im Rahmen der potentiellen Hemmnisse diskutiert wurde, bezieht sich auf die starke Akteursbasiertheit der ISEK. Anhand der Thesen wurde dargelegt, dass sich aus der Struktur des ISEK diverse Hemmnisse – vom Ausschluss einzelner Akteure oder Akteursgruppen bei der Erstellung des ISEK bis zu ungleichen Zugriffsmöglichkeiten der Akteure in der Umsetzung – ergeben können. Dabei muss herausgestellt werden, dass die Chancen und Hemmnisse des Instruments – im Gegensatz zu den harten, förderimmanenten Hemmnissen des Programms – im hohen Maße von der spezifischen lokalen Situation, wie beispielsweise der Zahl der beteiligten Akteure, abhängig sind. Daher bedarf die Rolle der ISEK im Stadtumbau und in Bezug auf die Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen einer genaueren Untersuchung anhand eines Fallbeispiels.

## 5. Der Programmteil Aufwertung im Stadtumbau

Ziel des folgenden Abschnitts ist die Untersuchung des inhaltlichen Umgangs mit dem Aufwertungsbegriff im Stadtumbau. Das Kapitel dient der genaueren Eingliederung des Aufwertungsbegriffs in den Kontext des Programms. Daher sollen förderfähige Maßnahmen der Aufwertung vertieft und beispielhaft dargestellt werden. Analog zu den Kapiteln 3 und 4 wird am Ende des Kapitels auf Chancen und mögliche Hemmnisse, die sich aus den Inhalten des Programmteils Aufwertung für dessen Umsetzung ergeben, eingegangen.

### 5.1. Der Begriff der Aufwertung im Programm „Stadtumbau Ost“

In einem ersten Schritt werden die Gründe der Integration des Programmteils Aufwertung in das Programm „Stadtumbau Ost“ herausgearbeitet. Daraus leiten sich anschließend die Ziele des Programmteils ab.

#### 5.1.1. Verankerung des Begriffs im Programm

Die Forderung nach der Umsetzung einer Doppelstrategie, im Sinne einer engen Verknüpfung von Aufwertungs-, Rückbau- und Abrissmaßnahmen innerhalb des Stadtumbaus hat ihren Ursprung im Bericht der Expertenkommission (vgl. Kapitel 3.1). Aus der Bestandsaufnahme der Expertenkommission zur Situation ostdeutscher Kommunen geht hervor, dass die Städte als Folge der Schrumpfungsprozesse räumlich und sozial zu verfallen drohen (vgl. BMVBW 2000a: 25). In der Konsequenz werden Strategien vorgeschlagen, die über eine wohnungswirtschaftliche Sanierung durch den Abriss leer stehender Gebäude hinaus wirksam sein sollen. Die Expertenkommission fordert, dass in der Summe der vorgeschlagenen Maßnahmen eine „neue Stadtqualität in der Schrumpfung“ (BMVBW 2000a: 2) entstehen soll. Zentral ist dabei die Forderung nach einer notwendigen Verknüpfung von Abriss und Aufwertung (BMVBW 2000a: 54). Die Kommission zeigt aber keinen konkreten inhaltlichen oder finanziellen Weg der Umsetzung dieser Ziele auf, so wie es in dem Bericht beispielsweise mit der Darstellung des vorgeschlagenen Abrissprogramms getan wird. In dem im Jahr 2001 auf den Weg gebrachten Stadtumbauprogramm ist ein separater Programmteil Aufwertung integriert: „Herausgekommen ist ein Programm, das sich nicht damit begnügt, einen Schrumpfungsprozess zu begleiten, sondern massive Investitionen in die Zukunft der Städte ermöglicht“, bilanziert PREIBISCH (vgl. 2002: 16). Bekräftigt wird dies durch die – zumindest ursprünglich angelegte – fiskalische Gleichstellung in der Förderung von Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen (vgl. Kapitel 3.3.2). Über den Programmteil Aufwertung des Programms knüpft der Gesetzgeber an die Stadtentwicklungspolitik der bestandsorientierten Aufwertung an und ergänzt damit Programme der Städtebauförderung wie der „Sozialen Stadt“ oder des „Städtebaulichen Denkmalschutzes“, die ebenso die Förderung von teils baulichen, teils wohnungswirtschaftlichen oder akteursorientierten Maßnahmen der Aufwertung umfassen. Ein Grund für die Verankerung eines separaten Programmteils ist sicherlich auch die Abwicklung des Programms der „Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ mit dem Programmjahr 2001 (vgl. LIEBMANN 2004c: 102). Es ist anzunehmen, dass der Programmteil Aufwertung den Wegfall dieses Programms in den Plattenbaugebieten Ostdeutschlands zumindest teilweise kompensieren soll. Trotz der Existenz weiterer, oben genannter Programme mit Aufwertungscharakter stellt der Gesetzgeber das Programm „Stadtumbau Ost“ bewusst auf die zwei Säulen von Abriss und Aufwertung: „Wir sollten diese Förderprogramme [der Sozialen Stadt oder des Städtebaulichen Denkmalschutzes] und auch das allge-



meine Städtebauförderungsprogramm nicht übermäßig mit der Anpassung an den wirtschaftlichen und demografischen Wandel belasten. Vielmehr sollte diese Aufgabe auch künftig vor allem im Programm „Stadtumbau Ost“ bewältigt werden“, ordnet GLEICKE den Programmteil Aufwertung in den Kontext der Städtebauförderung ein (vgl. 2004a: 6). Zusammenfassend können als Gründe für die Integration des Programmteils Aufwertung in den „Stadtumbau Ost“ genannt werden:

### ***Die Notwendigkeit zur positiven Bewusstseinsbildung in schrumpfenden Städten***

Dieses Argument wird von politischer Seite häufig als Grund für die Integration von Aufwertungsmaßnahmen in die Programmstruktur genannt (vgl. GLEICKE 2004a). Der Stadtumbau soll nicht nur als reines Programm zur finanziellen Förderung von Abrissmaßnahmen von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, „sondern als Bewusstseinsprogramm verstanden werden“ (vgl. PDS 2002b: 32). Den Bewohnern der betroffenen Städte soll durch die Aufwertungsmaßnahmen bewusst gemacht werden, dass der Stadtumbau über ein reines Abrissprogramm hinausgeht – denn „unterbleibt die Aufwertung, dann gewinnen die Bürger den Eindruck, dass alles nur zurückgeht und dass sie sich hüten müssen, die letzten zu sein, die das Licht ausmachen“, so Iris Gleicke, parlamentarische Staatssekretärin des BMVBW, zu den Folgen einer einseitigen Ausrichtung des Programms (vgl. 2004: 5).

### ***Die Umsetzung des Leitbildes des „aktivierenden Staats“***

Von politischer Seite wird zudem betont, dass mit dem Programmteil Aufwertung das Leitbild des „aktivierenden Staats“ verwirklicht werden soll (vgl. GLEICKE 2004a: 6). Dieses Leitbild entspricht dem neuen Aufgabenverständnis der öffentlichen Hand: Staatliche Steuerung soll durch das Nebeneinander von hoheitlichem Handeln und neuen Kooperationsformen umgesetzt werden (siehe Kapitel 4.1). Eine „Politik auf gleicher Augenhöhe“ (vgl. BUNDESTAG 2004: 18) unter der Einbeziehung von Bürgern und Unternehmen soll Einzug halten. Dieses Leitbild kann auch mit Hilfe des Programms „Stadtumbau Ost“ verwirklicht werden. Die Bewohner rücken in den Mittelpunkt des Programms – sie sind das „Maß aller Dinge“ und sollen ihre Ideen in den Stadtumbauprozess einbringen. Die Umsetzung des „aktivierenden Staats“ soll durch eine verstärkte Teilhabe des Bürgers an der Planung als auch an der Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen erreicht werden (vgl. GLEICKE 2004a: 7).

### ***Möglicher Verstoß gegen das EU-Wettbewerbsrecht***

Aus rechtlicher Sicht ergibt sich ein weiterer interessanter aber oftmals nicht genannter Aspekt: Eine Beschränkung des Programms auf rein wohnungswirtschaftliche Aspekte ohne die Förderung von Aufwertungsmaßnahmen hätte eine verdeckte staatliche Subventionierung der Unternehmen der Wohnungswirtschaft und damit einen Wettbewerbsvorteil bedeutet. Eine solche Subventionierung würde gegen das EU-Wettbewerbsrecht verstoßen. Daher wurde die Förderung von Maßnahmen des Rückbaus und des Abrisses von Wohnraum in ein „vollwertiges“ Programm der Städtebauförderung mit einer entsprechenden finanziellen Ausstattung des Aufwertungsteils integriert (vgl. FUHRICH 2003: 597).

## **5.1.2. Ziele des Programmteils Aufwertung**

Die übergeordneten Ziele des Programms „Stadtumbau Ost“ wurden bereits in Kapitel 3 dargestellt. An dieser Stelle soll der Blick auf den Programmteil Aufwertung gerichtet werden, um zu klären, welche Ziele dieser Programmteil innerhalb der übergeordneten Ziele des Stadtumbaus verfolgt und über welche planerischen Strategien diese verwirklicht werden sollen. Analysiert man den Programmteil mit Blick auf die

förderfähigen Maßnahmen der Aufwertung, lässt sich eine zweidimensionale Zielstellung feststellen, die zwei sich ergänzende Strategien integriert (vgl. VV 2002: 5):<sup>20</sup>

### ***Stabilisierung und Erhalt***

Bauliche Strukturen sollen durch (städte-)bauliche und funktionale Maßnahmen der Erneuerung und der Modernisierung von vorhandenem Gebäudebestand, des Wohnumfelds oder von öffentlichen Plätzen erhalten werden. Dabei wird vor allem der Bewahrung der bauhistorisch wertvollen Gebäude, der stadtstrukturellen Merkmale und der städtebaulich bedeutenden Ensembles angestrebt. Ein Fokus des Programmteils richtet sich klar auf eine Stärkung der Altbaubestände und der historischen Innenstädte (vgl. KRAUTZBERGER 2001a: 9). Folglich bilanziert PENSKE: „Stadtsanierung ist Hauptbestandteil des Stadtumbaus“ (zitiert nach BMVBW 2003d: 25). Die Orte des Leerstands sind oftmals die Altbaubestände mit einem Baualter bis 1918, wie beispielsweise in Görlitz oder Wittenberge (vgl. Kapitel 2.2.1). Durch Maßnahmen der Aufwertung im Sinne der Sanierung, Modernisierung und Rekonstruktion soll ein weiterer baulicher Verfall dieser Bestände aufgehalten werden. Gleichzeitig soll der Leerstand dieser Gebäude durch eine künftige Wiedernutzung abgebaut werden. Dadurch sollen die Innenstädte baulich erhalten und funktional revitalisiert werden.<sup>21</sup>

Zudem soll in Quartieren, die auf Grundlage langfristiger Prognosen voraussichtlich wichtige Standorte der Wohnraumversorgung darstellen, durch Maßnahmen der Erneuerung und Modernisierung ein weitere Abwanderung von Bewohnern und eine weitere soziale Segregation verhindert werden. Diese Teilgebiete sollen durch Aufwertungsmaßnahmen zielgerichtet als Wohnort gestärkt werden (vgl. BMVBW 2003d: 28). Dies kann auch Rückbau- oder vereinzelte Abrissmaßnahmen einschließen.

### ***Erneuerung und Umbau***

Der zweite Strang der Aufwertungsmaßnahmen im „Stadtumbau Ost“ zielt auf Gebiete ab, die aufgrund größerer Wohnungsüberhänge und langfristig schwächerer Perspektiven umstrukturiert werden müssen. Dort soll über den Rückbau oder den Abriss und die gleichzeitige Aufwertung eine Verbesserung der Lebensqualität für die verbliebenen Bewohner erreicht werden. Dadurch wird auf eine zeitlich und räumlich enge Verknüpfung von Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen abgezielt (GLEICKE 2004a: 3). Entsprechende Maßnahmen liegen vor allem in der Aufwertung der von Rückbau betroffenen Viertel durch Strategien wie Wohnraummodernisierung der Restbestände, in der Nachnutzung von Abrissflächen oder in der Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur. Dabei ist es vom Ausmaß des Wohnungsüberhangs, der Entwicklungsperspektive des Quartiers und weiteren lokalen Gegebenheiten abhängig, inwiefern sich die Gewichtung von Abriss, Rückbau und Aufwertung gegeneinander verschiebt.

---

<sup>20</sup> In Kapitel 5.2. wird detailliert auf die förderfähigen Maßnahmen eingegangen.

<sup>21</sup> Die innerstädtische Revitalisierung sollte durch die Programmelemente „Zuschüsse für die innerstädtische Wohneigentumsbildung“ und die Erhöhung der Investitionszulage unterstützt werden. Beide Programmteile liefen aber bereits mit dem Programmjahr 2004 aus (siehe Kapitel 3.2.3).

## 5.2. Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen

Innerhalb der Städtebauförderung erfolgt die Umsetzung der Maßnahmen vor allem durch die Möglichkeiten von Finanzhilfen für die Kommunen und Wohnungseigentümer. Dabei bieten sich – neben dem Stadtumbauprogramm – weitere, bereits dargestellte finanziellen Steuerungsinstrumente an (vgl. Kapitel 4.1). Im Rahmen dieser Arbeit soll der Blick ausschließlich auf Aufwertungsmaßnahmen des „Stadtumbau Ost“ gerichtet werden.

### 5.2.1. Maßnahmen der Aufwertung im Stadtumbau

Wie bereits ausführlich dargestellt, werden die förderfähigen Aufwertungsmaßnahmen (in Abgrenzung zu Maßnahmen des Rückbaus und Abrisses) in der jährlichen Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern näher definiert (vgl. Kapitel 3.3). Die Länder sind ermächtigt, innerhalb des Programms die konkrete Ausgestaltung und Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen zu bestimmen – dies ist auch notwendig, da in der Verwaltungsvereinbarung lediglich grundsätzliche Regelungen festgehalten sind (vgl. GOLDSCHMIDT/TAUBENEK 2004: 104). Abhängig von der Schwerpunktsetzung innerhalb des Programms und der lokalen Förderkultur kann die Programmumsetzung in den Ländern variieren (vgl. BUNDESTAG 2005: 92). Zur Verbesserung der Zielgenauigkeit des Mitteleinsatzes auf kommunaler Ebene haben einige Länder die Verwaltungsvereinbarung durch eigene Landesrichtlinien zur Durchführung von Aufwertungs- oder Rückbaumaßnahmen ergänzt:

- In Bezug auf Aufwertungsmaßnahmen hat lediglich das Land Sachsen-Anhalt eine separate „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Stadtumbaus-Ost zur Aufwertung von Stadtteilen/Stadtquartieren“ erlassen (vgl. RL SACHSEN-ANHALT 2002).<sup>22</sup>
- Andere Bundesländer, wie Brandenburg arbeiten, hinsichtlich der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen mit Richtlinien der Stadterneuerung, die für den Stadtumbau durch Zusatzbestimmungen ergänzt wurden (vgl. MSWV 2002a, MSWV 2002b, RL MSWV 1999).
- In Thüringen oder Sachsen kommen bei der Förderung von Aufwertungsmaßnahmen die Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zum Einsatz (vgl. VV SACHSEN 2002, RL THÜRINGEN 2002).
- In Mecklenburg-Vorpommern greifen die Richtlinien der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme sowie zur Förderung der städtebaulichen Denkmalpflege (vgl. RL AM MV 2004). Beim Einsatz der Aufwertungsmittel in Plattenbaugebieten werden die Wohnumfeldförderrichtlinien zur Grundlage der Bewilligung gemacht (vgl. RL AM MV 2002).<sup>23</sup>

Die einzelnen Inhalte der Förderrichtlinien der Länder sollen und können an dieser Stelle nicht vertiefend dargestellt werden. Um die förderfähigen Maßnahmen des Programmteils Aufwertung analysieren zu können, wird demnach auf die Inhalte der Verwaltungsvereinbarung zurückgegriffen. Die förderfähigen Maßnahmen werden dabei durch einzelne Beispiele veranschaulicht. Nach der Verwaltungsvereinbarung können zur Aufwertung von Stadtquartieren folgende Maßnahmen gefördert werden (vgl. VV 2002: 8):

<sup>22</sup> Diese Richtlinie regelt ebenso die Durchführung von Abriss- und Rückbaumaßnahmen.

<sup>23</sup> Vertiefend wird darauf im Rahmen des Fallbeispiels in Kapitel 7 und 8 eingegangen.

### ***Die Erarbeitung (oder Fortschreibung) von ISEK***

Förderfähig ist die Erarbeitung und die Fortschreibung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (vgl. Kapitel 4). Die Erarbeitung der ISEK für die gesamte Gemeinde unter Beteiligung der Wohnungseigentümer wird aber nur dann gefördert, wenn die Gemeinde nicht schon im Rahmen des Wettbewerbs Mittel dafür erhalten hat. Auch im weiteren Programmverlauf kann die Fortschreibung der ISEK gefördert werden. In der Verwaltungsvereinbarung 2003 werden die Finanzhilfen für den Stadtumbau ausgeweitet, indem auch Mittel aus Programmen der „Sozialen Stadt“ und der „Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ im Stadtumbau eingesetzt werden können. Insbesondere können diese Mittel für die Erarbeitung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten eingesetzt werden (vgl. VV 2003: 28).

### ***Die Anpassung der städtischen Infrastruktur***

Zur Aufwertung von Stadtquartieren wird die Anpassung der städtischen Infrastruktur gefördert. Hinter dem Begriff der städtischen Infrastruktur verbergen sich zwei Unterbegriffe:

- zum einen der Begriff der technischen Infrastruktur,
- zum anderen der Begriff der sozialen Infrastruktur.

Unter den Begriff der technischen Infrastruktur fällt zunächst der Begriff der Erschließungsanlage.

- Dies sind öffentliche Straßen, aber auch Wege, Plätze, öffentliche Parkplätze, Brücken und Tunnelanlagen.
- Doch auch Grünanlagen, Wasserläufe und öffentliche Spielplätze fallen unter diesen Begriff.
- Der GDW weist darauf hin, dass auch Anlagen zur Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wasser und Wärme sowie Anlagen zur Ableitung, zur Behandlung und zur Beseitigung von Abwässern diesem Begriff zugeordnet werden können (vgl. 2002: 20).
- KRAUTZBERGER ordnet zudem Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs dem Begriff der technischen Infrastruktur zu (vgl. 2001a: 10).

Unter dem Begriff der „Anpassung“ werden die Verbesserung, der Um-, Neu- oder Rückbau sowie der Ausbau der Infrastruktur verstanden (vgl. KRAUTZBERGER 2001a: 10). In der Summe dieser Begrifflichkeiten ergeben sich breit gestreute Möglichkeiten der Förderung.

Analog dazu werden unter dem Begriff der „Anpassung der sozialen Infrastruktur“ die Errichtung sowie der Um- oder der Rückbau von sozialen Einrichtungen verstanden. Dazu gehören (NAGEL/PREIBISCH 2001: 543):

- Kindergärten und -krippen,
- Schulen,
- und Seniorentreffs.

Die Wiedernutzung der freigelegten Flächen und Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung

Die Maßnahmen der Wiedernutzung von freigelegten Flächen (gleich Abrissflächen) können teilweise zu Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen gerechnet werden. Unter den Begriff der Wieder- oder Nachnutzung von Abrissflächen fallen daher beispielsweise (vgl. BMVBW 2001b: 121):

- Maßnahmen der Anlage neuer Grün-, Spiel- und Freizeitflächen.
- Der Bau neuer Stellplatzanlagen unter der Wiedernutzung der freigelegten Flächen.

- Bei großräumigeren Abrissvorhaben und dementsprechend weiträumigen Abrissflächen kann auch der Bau von Einrichtungen des Gemeinbedarfs oder die Errichtung von kleinmaßstäblichen Wohnungsbau- und Wohnungsneubauprojekten unter die Maßnahmen der Wiedernutzung fallen

Daneben ist die Verbesserung des Wohnumfelds förderfähig. Darunter wird die Erhöhung der Nutzungs-, Aufenthalts- und Gestaltungsqualität des Wohnumfelds und des wohnungsnahen Umfelds verstanden. Das umfasst (vgl. BMVBW 2001b: 106 ff.):

- Die Verbesserung bestehender sowie die Schaffung und Vernetzung öffentlich zugänglicher Grünbereiche.
- Die Anlage von Mietergärten, die Schaffung von Spielplätzen und Aufenthaltsbereichen sowie von Sport- und Freiflächen
- Ebenso können Maßnahmen der ökologischen Wohnumfeldgestaltung zum Block der Wohnumfeldverbesserung gerechnet werden. Sie können die Reduzierung des Anteils versiegelter Flächen, die Renaturierung, den Schutz und die Weiterentwicklung von Biotopen umfassen.

### ***Die Aufwertung vorhandenen Gebäudebestandes***

Innerhalb des Programmteils ist die Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestandes förderfähig. Der Gesetzgeber betont in der Verwaltungsvereinbarung die Priorität der Aufwertung von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung wie zum Beispiel die Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden (vgl. VV 2002: 8). Die Modernisierung und Instandsetzung umfasst die Beseitigung von Missständen und Mängeln durch bauliche Maßnahmen (nach § 177 Abs. 2 BauGB). Darunter können Maßnahmen der Sanierung der Wohnung, der Fassade oder des unmittelbaren Wohnumfeldes fallen.

### ***Sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind***

Förderfähig sind zudem „sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind“ (VV 2002: 8). Die Begriffe der Bau- und Ordnungsmaßnahme stammen aus dem städtebaulichen Sanierungsrecht und sind in ihren Inhalten äußerst umfassend. Die Durchführung der Baumaßnahmen nach §148 BauGB bleibt dem Eigentümer überlassen, soweit eine zweckmäßige und umfassende Durchführung gewährleistet ist. Der Gemeinde obliegen die Errichtung und Änderung von Einrichtungen des Gemeinbedarfs (§148 I Nr. 1 BauGB) sowie die Durchführung sonstiger Baumaßnahmen, soweit sie selbst Eigentümer ist oder nicht gewährleistet ist, dass diese vom einzelnen Eigentümer zügig und zweckmäßig durchgeführt werden (§148 I Nr. 2 BauGB). Zu den Baumaßnahmen des Eigentümers gehören z.B. Maßnahmen der Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden (§148 II Nr. 1 BauGB), der Neubebauung und der Errichtung von Ersatzbebauung (§148 II Nr. 2 BauGB), der Errichtung und Änderung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen (§148 II Nr. 3 BauGB) und der Verlagerung oder Änderung von Betrieben (§148 II Nr. 4 BauGB).

Die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen ist nach §147 BauGB Aufgabe der Gemeinde. Dazu gehören Maßnahmen der Bodenordnung einschließlich des Erwerbs von Grundstücken (§147 Nr. 1 BauGB), des Umzugs von Bewohnern und Betrieben (§147 Nr. 2 BauGB), der Freilegung von Grundstücken (§147 Nr. 3 BauGB), der Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen (§147 Nr. 4 BauGB) sowie sonstige Maßnahmen, die notwendig sind, damit die Baumaßnahmen durchgeführt werden können (§147 Nr. 5 BauGB, §150 BauGB).

Um eine Abgrenzung dieser beiden Begriffe zu erreichen, wurden die Förderrichtlinien in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Zusatz: „[...]die für den Stadtumbau erforderlich sind“ versehen. An dieser

Stelle bleibt es den Ländern überlassen, über eigene Förderrichtlinien diese stadtbaurelevanten Maßnahmen weiter auszudefinieren.

### ***Die Leistungen von Beauftragten***

Daneben sind Leistungen von Beauftragten, wie Sanierungsbeauftragten und beratenden Planungs- oder Ingenieurbüros, welche Leistungen innerhalb des Stadtbaus erbringen, förderfähig (vgl. VV 2002: 8).

Neben diesen sechs Kernpunkten wurden die Möglichkeiten der förderfähigen Maßnahmen innerhalb des Bereichs der Aufwertung durch die Verwaltungsvereinbarung 2002 erweitert. So können Aufwertungsmittel auch für den „innenstadt- oder stadtteilbedingten Mehraufwand für den Bau oder die Herrichtung von Gebäuden und ihres Umfeldes für Handel, Dienstleistungen, innenstadt- oder stadtteilverträgliches Gewerbe“ (VV 2002: 28) eingesetzt werden.

Um eine Abgrenzung der für die Aufwertung bestimmten Mitteln von denjenigen des Abrisses zu erzielen, wurden die Einsatzfelder der Mittel zur Aufwertung von Stadtquartieren in der Verwaltungsvereinbarung begrenzt. Die Mittel dürfen demnach nicht eingesetzt werden für (vgl. VV 2002: 8/9):

- Aufwendungen für die Freimachung von Wohnungen
- Aufwendungen für den Rückbau unmittelbar (Abrisskosten)

Aufwendungen für eine einfache Herrichtung des Grundstücks zur Wiedernutzung; dazu zählt insbesondere die Begrünung.

Festgehalten werden kann, dass die Ziele des Programmteils Aufwertung im Rahmen des Programms „Stadtbau Ost“ zum einen in der Fortführung der bewährten Strategien der Bestandserneuerung liegen. Zum anderen werden aber auch die Weiterentwicklung und der Umbau von Quartieren gefördert. Auch wenn der Großteil der förderfähigen Maßnahmen auf den ersten Blick überwiegend baulich orientiert zu sein scheint, können die Maßnahmen auch auf andere städtische Bereiche abstrahlen: Beispielsweise können sie zur sozialen Stabilisierung von Quartieren, zur Belebung von Stadtzentren oder (über die Förderung der Erstellung und Fortschreibung der ISEK) zur organisatorischen Erneuerung von Akteurskooperationen führen. Generelles Ziel der Aufwertungsmaßnahmen soll es sein, weitere positive Impulse für die Stadtentwicklung zu geben.

Des Weiteren hat die Darstellung der Ziele und der förderfähigen Maßnahmen des Programmteils aufgezeigt, dass sich unter dem Begriff der Aufwertung ein weites Feld förderfähiger Maßnahmen verbirgt. Den Ländern und den Kommunen ist durch die große Spannweite die Möglichkeit eines breiten Mitteleinsatzes gegeben. In der Folge haben Länder, Kommunen und andere Stadtbauakteure diverse Möglichkeiten, Aufwertungsmittel entsprechend ihren lokalen und individuellen Situation einzusetzen.

### **5.2.2. Implementierung von Aufwertungsmaßnahmen**

Die Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen kann nur auf der Grundlage eines Stadtentwicklungskonzepts in abgegrenzten Fördergebietskulissen erfolgen.<sup>24</sup> Um eine räumlich differenzierte und gleichzeitig effizientere Steuerung der Verteilung von Aufwertungsmitteln zu erreichen, hat der Gesetzgeber in die inhaltlichen Anforderungen an die Erstellung eines ISEK die Festlegung von Gebietskategorien integriert. Diese setzen unter der Berücksichtigung von mittel- und langfristigen Prognosen (teil-)räumliche Ziele für

---

<sup>24</sup> In auf Grund des Stadtentwicklungskonzepts abgegrenzte Fördergebieten, in Sanierungsgebietes nach § 142 BauGB oder Erhaltungsgebiete nach § 172 BauGB (siehe Kapitel 4).

Schwerpunkte des Stadtumbaus (siehe Kapitel 4). In der Wettbewerbsausschreibung zur Erstellung der ISEK wurden drei Gebietstypologien vorgeschlagen (vgl. BMVBW 2003d: 24):

- Umstrukturierungsgebiete mit vorrangiger Priorität,
- Umstrukturierungsgebiete ohne Priorität,
- Konsolidierungsgebiete.

Im Folgenden wird von dieser Kategorisierung Abstand genommen und auf eine Kategorisierung zurückgegriffen, die sich mittlerweile in der Erstellung und Umsetzung der ISEK durchgesetzt hat (BMVBW 2003b: 31).

Diese Gebietskategorien geben verschieden Leitbilder der städtischen Entwicklung vor und sind als Orientierung für betroffene Kommunen zu verstehen. Über die Erläuterung der Gebietskategorien soll deutlich werden, in welchen Gebieten einer von Schrumpfungsprozessen betroffenen Stadt Mittel der Aufwertung eingesetzt werden können und unter welchen Voraussetzungen der Einsatz von Aufwertungsmitteln angestrebt wird. Die getroffenen Aussagen beruhen zum einen auf den Ergebnissen des Bundeswettbewerbs (vgl. BMVBW 2003b) und zum anderen auf Leitbilddiskussionen in der Literatur (vgl. BMVBW 2002b/BMVBW 2003d). Es werden vier zentrale Gebietskategorien benannt:

### ***Konsolidierungsgebiete***

Konsolidierungsgebiete sind so genannte Selbstläufergebiete, in denen sich die baulichen und sozialen Strukturen gefestigt haben. Leerstände treten nur vereinzelt auf; daher besteht von Seiten der öffentlichen Hand in diesen Gebieten kein Handlungsdruck – die Entwicklung dieser Gebiete beruht auf einer gewissen Eigendynamik. Daher besteht keine Förderpriorität für diese Räume (vgl. BMVBW 2002b: 17). Bei diesen Gebieten handelt es sich oftmals um Einfamilien- und Reihenhausegebiete, Siedlungen der Zwischenkriegszeit oder ältere Bestände des DDR-Wohnungsbaus (vgl. BMVBW 2003d: 33). Im Rahmen des Bundeswettbewerbs zur Erstellung der ISEK wurde von den Kommunen kein – oder nur ein geringer – Einsatz der Mittel des Stadtumbau geplant (vgl. BMVBW 2002b: 17).

### ***Erhaltungsgebiete***

Erhaltungsgebiete sind Gebiete, die als prägend für die Stadt oder die örtliche Identität eingeschätzt werden (vgl. BMVBW 2002b: 17). Oftmals liegen diese Gebiete in den historischen Stadtkernen oder innenstadtnahen Gebieten mit Altbaubeständen (vgl. BMVBW 2003d: 25). Aufgrund ihrer Rolle für das gesamte städtische Gefüge wird in vielen Kommunen mit entsprechenden Beständen der Einsatz von Instrumenten des besonderen Städtebaurechts vorgesehen (vgl. BMVBW 2003b: 31). In diesen Gebieten können auch Mittel des „Stadtumbau Ost“, insbesondere des Programnteils Aufwertung, zum Einsatz kommen. Der Schwerpunkt der Aufwertungsmaßnahmen liegt in der Fortführung der Sanierungsstrategien. Zum Teil können auch Abrissmaßnahmen durchgeführt werden.

### ***Umstrukturierungsgebiete***

Umstrukturierungsgebiete sind Gebiete, in denen – auf Grund ihrer zukünftigen stadtstrukturellen Bedeutung und der festgestellten Gefährdung durch Leerstände – die Stadtumbaumaßnahmen konzentriert werden. Diese Gebiete sollen in Bezug auf bauliche Formen oder Nutzungen umstrukturiert werden (vgl. BMVBW 2002b: 17). Daher kommen hier Rückbaumittel des Stadtumbaus zum Einsatz, die Maßnahmen können auch größere Abrissmaßnahmen umfassen. Aber auch Aufwertungsmaßnahmen, beispielsweise

die Nachnutzung auf Abrissflächen, oder auch Erhaltungsmaßnahmen an den verbleibenden Gebäuden kommen in Betracht (vgl. BMVBW 2003d: 33).

### ***Beobachtungsgebiete***

Zuweilen werden von den Kommunen als vierte Gebietskategorie auch Beobachtungsgebiete ausgewiesen (vgl. BMVBW 2002b: 18). Die zukünftige Entwicklung dieser Gebiete ist aufgrund ihrer besonderen (beispielsweise peripheren) Lage im Stadtraum und aufgrund von bereits leer stehender Bausubstanz für die Kommunen nur schwer absehbar (vgl. BMVBW 2002b: 18). Daher werden von kommunaler Seite in diesen Gebieten keine öffentlichen Fördermittel eingesetzt. Aufwertungsmaßnahmen spielen in diesen Gebieten keine oder nur eine geringe Rolle.

Aus dieser Kategorisierung und den hieraus entwickelten Handlungsoptionen wird deutlich, dass die Implementierung von Aufwertungsmaßnahmen nicht in allen siedlungsstrukturellen Lagen einer schrumpfenden Stadt sinnvoll erscheint. Der Einsatz von Maßnahmen der Aufwertung kommt nach dem oben genannten Schema in Gebieten in Frage, die auf langfristige Sicht gehalten werden können, wenn vielleicht in Zukunft auch in veränderter baulicher Form. Grundlage der Implementierung von Aufwertungsstrategien ist demnach ein Bewusstwerdungsprozess der kommunalen Entscheidungsträger, der aber nur in Zusammenarbeit mit anderen Stadtumbauakteuren (beispielsweise der Wohnungswirtschaft) erfolgen kann. Dabei muss den handelnden Akteuren klar werden, welche städtischen Teilräumen bewusst gestärkt oder erhalten werden sollen. Diese teilräumliche Hierarchisierung aus einem gesamtstädtischen Kontext heraus wird in der Erstellungsphase der ISEK erarbeitet und stellt die Grundlage allen weiteren Handelns im Stadtumbau dar. Die konkrete Umsetzung der Aufwertungsmaßnahmen erfolgt dann in einem zweiten Schritt über die teilräumlichen, abgestimmten städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Konzepte innerhalb des ISEK (vgl. Kapitel 4.3.2/4.3.3).



## 5.3. CHANCEN UND HEMMNISSE DER UMSETZUNG VON MAßNAHMEN DER AUFWERTUNG

Nach der Darstellung der Verankerung des Programmteils Aufwertung im Kontext des „Stadtumbau Ost“ sowie seiner Ziele und Elemente werden in einem nächsten Schritt die sich daraus ergebenden Chancen und die möglichen Hemmnisse diskutiert.

### 5.3.1. Chancen der Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung

Eine der großen Chancen des Programmteils liegt für die Kommunen darin, über die Erstellung der ISEK und die Einführung der Gebietskategorien Prioritäten in der städtischen Entwicklung zu setzen. In einem nächsten Schritt kann dann über den weit gefassten Förderkatalog mit passenden Strategien und Maßnahmen der Aufwertung auf die Zielsetzungen eingegangen werden – die förderfähigen Maßnahmen bieten dabei große Freiheiten. So können baulich-räumliche, organisatorische und ökologische Ansätze gewählt werden, die in der Folge auch stabilisierend auf Sozialstrukturen von Quartieren wirken können. Denn zentrale Chancen des Programmteils liegen in der Möglichkeit, den Bewohnern der von Schrumpfungprozessen betroffenen Städte langfristige Perspektiven der Entwicklung aufzuzeigen: Maßnahmen der Aufwertung können zu einer spürbaren Verbesserung des direkten Wohn- und Lebensumfeldes der Bewohner führen. Wenn dies von den Bewohnern wahr- und angenommen wird, bieten Maßnahmen der Aufwertung die Chance, die Identifikation der Bewohner mit ihrem Stadtteil zu steigern. Damit können soziale Strukturen stabilisiert werden und ein weiterer Bewohnerabzug verhindert werden. Die Abwärts-spirale der Schrumpfung kann in der Folge – zumindest auf Quartiersebene – durchbrochen werden. Damit bietet der Programmteil auch Chancen einer ökonomischen (Teil-)Regeneration. Denn ein vermehrter Verbleib der Bewohner im Quartier kann auch zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Wohnungseigentümer führen. Für eine solche Positiventwicklung bietet der Programmteil diverse Strategien, von denen an dieser Stelle nur einige genannt werden.

Eine zentrale Chance liegt in der Möglichkeit der baulichen und funktionalen Aufwertung der Innenstädte und in dem Erhalt bauhistorisch wertvoller Substanz. Dadurch können Innenstädte revitalisiert und Bewohnerzuzug generiert werden. Ein weiteres chancenreiches Feld liegt in der Nachnutzung von Abrissflächen. Hier sind unterschiedlichste Modelle denkbar, wie beispielsweise innovative und kreative Lösungen der Zwischen- und Mehrfachnutzung von Freiraum. Ein wesentliches Potential liegt dabei in der Einbeziehung von Bewohnern bei der Gestaltung und der Nutzung dieser Flächen. Abschließend sei die Möglichkeit der Förderung von „weichen“ Maßnahmen, wie der Öffentlichkeitsarbeit, genannt. Die Durchführung dieser Maßnahmen bietet Chancen, Prozesse des Stadtumbaus zu kommunizieren und ihn dadurch verständlich und nachvollziehbar zu gestalten.

Es lässt sich bilanzieren, dass die Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen im Stadtumbau (unter der Gewährleistung der Prioritätensetzung) unerlässlich ist, wenn Städte stabilisiert werden sollen und der Stadtumbau zum Erfolg werden soll. Denn werden Maßnahmen der Aufwertung vernachlässigt, kann sich bei den Bewohnern das Gefühl der mangelnden Perspektive durchsetzen – in der Konsequenz kann dies zu weiteren Wegzügen führen.

### 5.3.2. Mögliche Hemmnisse der Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung

So vielfältig die Maßnahmen der Aufwertung und ihre Chancen sind, so vielfältige Hemmnisse können sich ergeben. Im Verlauf der Diskussion der möglichen Hemmnisse konzentriere ich mich daher auf zwei

Aspekte, die besonders einflussreich für die weitere Umsetzungspraxis des „Stadtbau Ost“ erscheinen: den Aspekt der Aufwertung von öffentlichen Freiräumen und der Nachnutzung von Abrissflächen sowie den Aspekt der Anpassung der städtischen Infrastruktur.

These 6: Die unsichere Perspektive von Stadtbauquartieren zum einen und die hohen Instandhaltungskosten durch die Dauerfinanzierung von Aufwertungsmaßnahmen zum anderen können zu einer eingeschränkten Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen im städtischen Freiraum führen. In der Folge entstehen ungestaltete oder ungepflegte städtische Freiräume.

---

Abrissflächen befinden sich zum großen Teil im Besitz von privaten Einzeleigentümern oder von Unternehmen der Wohnungswirtschaft. Die teilweise unsichere Perspektivenlage von Stadtbauquartieren kann insbesondere bei den privaten Wohnungseigentümern dazu führen, dass sie vor „auf den ersten Blick unrentablen Investitions- und Unterhaltskosten“ (RÖBLER 2003: 17) „zurückschrecken. Die Besitzer sehen, vor allem wenn die weitere Entwicklung des Quartiers in Bezug auf künftige Bewohnerabzüge oder Veränderungen der Sozialstrukturen unklar ist, keinen ökonomischen Nutzen bei einer Investition. Unternehmen, die stark von Leerständen in ihren Beständen betroffen sind, können daneben auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr in der Lage sein, in diese Flächen zu investieren.

Wird die mögliche Entwicklung des Quartiers von Seiten des Besitzers positiv eingeschätzt, kann das dazu führen, dass Abrissflächen als Vorbehaltsflächen für zukünftige Investitionen, beispielsweise in Form von Neubebauung, zurückgehalten werden. Zentral ist, dass sich in der Folge beider Szenarien eine Abwartehaltung bei den Grundstücksbesitzern einstellen kann – es finden keine Investition auf den Abrissflächen statt. Die Doppelstrategie von Abriss und Aufwertung zerbricht. Unqualifizierte Freiflächen drohen zu entstehen.

Ein weiterer Aspekt ergibt sich aus den hohen Instandhaltungskosten, die Maßnahmen der Freiraumgestaltung in der Regel mit sich bringen. Mag die Erstfinanzierung der Maßnahmen über die Förderung des Stadtbaus durchaus gegeben sein, so betont GISEKE, dass die Frage der Dauerfinanzierung dagegen oftmals nicht gelöst ist (vgl. 2003: 68). In der Folge kann es dazu kommen, dass privater, aber vor allem auch öffentlicher Freiraum über Maßnahmen der Aufwertung gestaltet wird, diese Maßnahmen aber langfristig nicht aufrechterhalten werden können. Besonders in Gebieten mit einem hohem Frei- und Grünflächenanteil wie in Plattenbaugebieten sind die kommunalen Pflegekapazitäten heute schon stark ausgelastet. Das kann dazu führen, dass es die Kommune ablehnt, weitere, neue Flächen mit Grünpflegebewirtschaftung zu übernehmen (vgl. MÜHLBERG 2004: 2). In der Folge können schon implementierte Maßnahmen der Aufwertung nicht weiter gepflegt werden, es kann zu einer Verwahrlosung des öffentlichen Raums und der Freiflächen kommen.

In der Summe dieser sich vor allem aus sachbezogenen Restriktionen ergebenden Hemmnisse können sich in einzelnen Quartieren hohe Anteile von Freiflächen ergeben, die ungestaltet oder ungepflegt sind und keiner Nutzung zugeordnet werden können. Dieses Problem nimmt in denjenigen Siedlungsteilen zu, in denen großflächig Abrissmaßnahmen umgesetzt werden. Hier kann es zu einer Verwahrlosung städtischer Teilräume mit der Folge von weiterem Bewohnerabzug kommen.

These 7: Unter dem breiten Spektrum förderfähiger Maßnahmen im Programmbereich Aufwertung wurde auch die Anpassung der städtischen Infrastruktur zusammengefasst. Die hohen Kosten, die mit einer Anpassung der Infrastruktur verbunden sind, müssen mit einem kommunalen Eigenmittelanteil mitgetragen werden. Aufgrund der schwierigen kommunalen Haushaltslage kann die Umsetzung der Maßnahmen blockiert werden.

---

Wie bereits dargestellt, wurde das Spektrum der förderfähigen Maßnahmen im Programmteil Aufwertung weit angelegt. Daraus ergeben sich einerseits Chancen, andererseits ergibt sich daraus eine zum Teil unklare Abgrenzung zwischen dem Begriff der Aufwertung und des Rückbaus. Besonders deutlich wird dies im Bereich „Anpassung der städtischen Infrastruktur“. Wie dargestellt fallen darunter vielfältige Maßnahmen des Abrisses und der Aufwertung von technischer und sozialer Infrastruktur (vgl. Kapitel 5.2.1).

Angesichts der Entleerungsprozesse in ostdeutschen Quartieren und Städten und einem damit einhergehenden Nachfragerückgang wird deutlich, dass der Rückbau der städtischen Infrastruktur eines der zentralen Felder des Stadtumbaus darstellt. Aus dem Um- oder Rückbau von sozialer wie technischer Infrastruktur ergeben sich Herausforderungen für die Kommunen, die zu den größten Aufgaben einer erfolgreichen Bewältigung des Stadtumbaus gezählt werden können.

KOZIOL betont, dass der Rückbau der technischen Infrastruktur komplexe Lösungen erfordert, die "gravierende technische und finanzielle Auswirkungen und Risiken mit sich bringen" (vgl. 2002: 24). Die Anpassung der technischen Infrastruktur muss aber – auch wenn sie kurzfristig teuer ist – notwendigerweise durchgeführt werden, da dies langfristig die einzige Chance bietet, dass stadttechnische Leistungen bezahlbar bleiben (vgl. FAZ 2004a: 11 und Kapitel 2.2). Auch die Anpassung der sozialen Infrastruktur stellt, beispielsweise aufgrund der massiven Verschiebung der Altersstrukturen (vgl. 2.2.1.), eine große Herausforderung für die Kommunen dar. In der Folge der Anpassung droht eine eingeschränkte Versorgung aufgrund von Schließungen der Einrichtungen der sozialen Infrastruktur. Zudem fallen Kosten durch den Um- oder Rückbau leerstehender Gebäude oder durch die Zusammenlegung von Standorten an. Der Programmteil Aufwertung muss daher nicht nur einen quantitativen Rückbau von Infrastrukturen tragen, sondern auch eine qualitative Anpassung und Aufwertung ermöglichen.

Problematisch ist hier aufgrund des zu leistenden kommunalen Eigenmittelanteils vor allem die Zuordnung dieser Maßnahmen zum Aufwertungsteil des Programms. Es ist anzunehmen, dass die Kommunen aufgrund der angespannten Haushaltslage Schwierigkeiten haben werden, diese kostenintensiven Maßnahmen aufzubringen, und das vor allem weil die kommunalen Mittel im Verlauf der Schrumpfungsprozesse abnehmen. Dies kann zu einer Blockade des Prozesses der Anpassung von Infrastrukturen führen. Gleichzeitig kann es, falls auf kommunaler Ebene die Prioritäten auf den kostenintensiven Rückbau der sozialen und technischen Infrastruktur gesetzt werden (müssen), zu einer Verknappung der Mittel in den anderen Aufwertungsbereichen kommen.

## 5.4. ZUSAMMENFASSUNG

Die Verknüpfung von Maßnahmen des Rückbaus mit den Maßnahmen der Aufwertung im Programm „Stadtumbau Ost“ basiert maßgeblich auf Forderungen der Leerstandskommission. Dieser Appell wurde durch die ursprünglich vorgesehene Gleichstellung der Förderung von Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen im Programm verankert.

Der Programmteil Aufwertung ist in zwei Strategien angelegt: Die erste Strategie bezieht sich auf die Stabilisierung und den Erhalt von städtischen Strukturen. Neben der Sicherung der baulich wertvollen Substanz kann dies beispielsweise auch die Aufwertung öffentlicher Räume umfassen. Diese Strategie bezieht sich räumlich vor allem auf die Innenstadt und die stabilen Siedlungssteile. Der zweite Strang des Programnteils setzt vor allem auf die Erneuerung und den Umbau von Quartieren: Durch die gleichzeitige Implementierung von Aufwertungsmaßnahmen bei Rückbau oder Abriss von Gebäuden soll ein qualitativer Umbau der Quartiere erreicht werden. Der räumliche Schwerpunkt dieser Strategie liegt in den städtischen Umstrukturierungsgebieten. Sie zielt vor allem auf eine zeitlich und räumlich enge Verknüpfung von Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen ab. Klar ist, dass die beiden Strategien nicht scharf voneinander abgegrenzt sind, sondern sich ergänzen müssen.

Die konkrete Umsetzung erfolgt über bestimmte förderfähige Maßnahmen. Diese reichen von baulich-räumlichen Maßnahmen wie der Aufwertung von Gebäuden oder der Wohnumfeldverbesserung sowie der Anpassung der städtischen Infrastruktur bis hin zu organisatorischen Maßnahmen wie der Finanzierung von Regiekosten oder der Öffentlichkeitsarbeit. Das zeigt die Breite der förderfähigen Maßnahmen. Aus diesen vielfältigen Handlungsoptionen ergeben sich die Chancen des Programnteils, der offene Charakter ermöglicht die Förderung unterschiedlichster Maßnahmen. Daneben liegen ein primäres Ziel und eine Chance darin, den verbliebenen Bewohnern zu signalisieren, dass ihr Wohnort von Seiten der Politik nicht aufgegeben wird. Maßnahmen der Aufwertung müssen also erlebbar, fühlbar oder spürbar für die Bewohner sein und bleiben. Nur über die Durchführung von Aufwertungsstrategien können den Bewohnern positive Signale in schrumpfenden Städten vermittelt werden. Wird über Maßnahmen der Aufwertung eine soziale Stabilisierung eines Gebietes erreicht, kann dies zugleich auch zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Akteure des Wohnungsmarktes führen.

Die Umsetzung dieser Chancen wird aber durch sachliche Restriktionen und die Rahmenbedingungen schrumpfender Städte gefährdet. Zum einen besteht durch Hemmnisse bei der Nachnutzung von Abrissflächen und die hohen Instandhaltungskosten bei gleichzeitig eingeschränkten kommunalen Ressourcen die Gefahr der Genese ungestalteter und ungepflegter Freiflächen. Weiterhin konnten Hemmnisse bei der Umsetzung von Maßnahmen der Anpassung der städtischen Infrastruktur identifiziert werden. Denn durch die Zuordnung dieses Maßnahmenpaketes in den Programmteil Aufwertung kann es bei einer angespannten Haushaltslage zu einer Blockade des kostenintensiven wie dringlichen Um-, Rück- oder Neubaus der sozialen wie technischen Infrastruktur kommen. Falls der Rückbau vor allem der technischen, „unterirdischen“ Infrastruktur erfolgt, ist eine gestalterische Wirkung dieser Maßnahmen nicht gegeben.

## C. STADTUMBAU UND AUFWERTUNG: FALLSTUDIE GREIFSWALD

### 6. Überleitung

In diesem zweiten großen Teil der Arbeit steht die Überprüfung der herausgearbeiteten Thesen anhand der Fallstudie in der Hansestadt Greifswald im Mittelpunkt. Um die Ergebnisse des Fallbeispiels genauer bewerten und in größeren Zusammenhängen diskutieren zu können, soll ein Querschnitt durch die aktuelle Umsetzungspraxis in Form einer ersten Zwischenbilanz des „Stadtumbau Ost“ gezogen werden.

Das Programm „Stadtumbau Ost“ befindet sich zum Zeitpunkt der Entstehung dieser Arbeit im Frühjahr 2005 im vierten Programmjahr – damit ist fast die Hälfte seiner Laufzeit erreicht. Bisher liegen nur wenige Veröffentlichungen vor, die einen Gesamtüberblick über die Umsetzungspraxis des Programms erlauben.<sup>25</sup> In verfügbaren Veröffentlichungen zum Thema des Stadtumbaus werden vornehmlich Teilaspekte der Programmdurchführung, wie beispielsweise Fragen zur Rolle der Wohnungswirtschaft im Stadtumbauprozess, dezidiert analysiert.<sup>26</sup> Überdies wird die Umsetzungspraxis in einzelnen Ländern oder Kommunen speziell aus der Sicht der kommunalen Verwaltung oder der Wohnungswirtschaft untersucht.<sup>27</sup> Zum Themenkomplex der Aufwertung und ihrer aktuellen Umsetzungspraxis lagen zum Zeitpunkt der Erstellung der Arbeit keine Berichte vor – dieser Bereich ist in der aktuellen wissenschaftlichen Debatte unterrepräsentiert.

Daher stützt sich die Bewertung überwiegend auf vorliegendes Zahlenmaterial des Bundes<sup>28</sup> und auf wenige Fachartikel. Die Aspekte der Umsetzung, die an dieser Stelle diskutiert werden, beziehen sich auf

- den Stand der Umsetzung des Programms auf Bundes- und Landesebene
- den Stand der Umsetzung der Programmteile Rückbau und Aufwertung
- sich abzeichnende erste Tendenzen bei der Umsetzung des Programms.

Nicht eingegangen wird an dieser Stelle auf die Umsetzung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte. Aufgrund der lokal stark differierenden Rahmenbedingungen ist eine Bewertung der Konzepte in der Umsetzung nicht zu leisten. Die Rolle des ISEK wird jedoch im Rahmen der Fallstudie Greifswald vertiefend behandelt.

#### 6.1. Drei Jahre Stadtumbau - Versuch einer Zwischenbilanz

Nach einem verhaltenen Start im ersten Programmjahr 2002 hat die Umsetzung des „Stadtumbau Ost“ in den beiden letzten Programmjahren 2003 und 2004 in Bezug auf die quantitative Umsetzung von Aufwertungs- und Abrissmaßnahmen deutlich an Dynamik gewonnen: Neben der Gesamtzahl der durchgeführten Maßnahmen hat sich in den vergangenen Jahren vor allem die Zahl der teilnehmenden Kommunen erhöht. So wurden bis Ende des Jahres 2004 639 Stadtumbaumaßnahmen in 295 ostdeutschen Städten

---

<sup>25</sup> Vgl. u.a. BMVBW 2003c und BUNDESTAG 2004.

<sup>26</sup> Vgl. u.a. BMVBW 2004a und IFS 2004.

<sup>27</sup> Vgl. u.a. SACHSEN TREUHAND 2003, SAB SACHSEN 2003, VHW 2003.

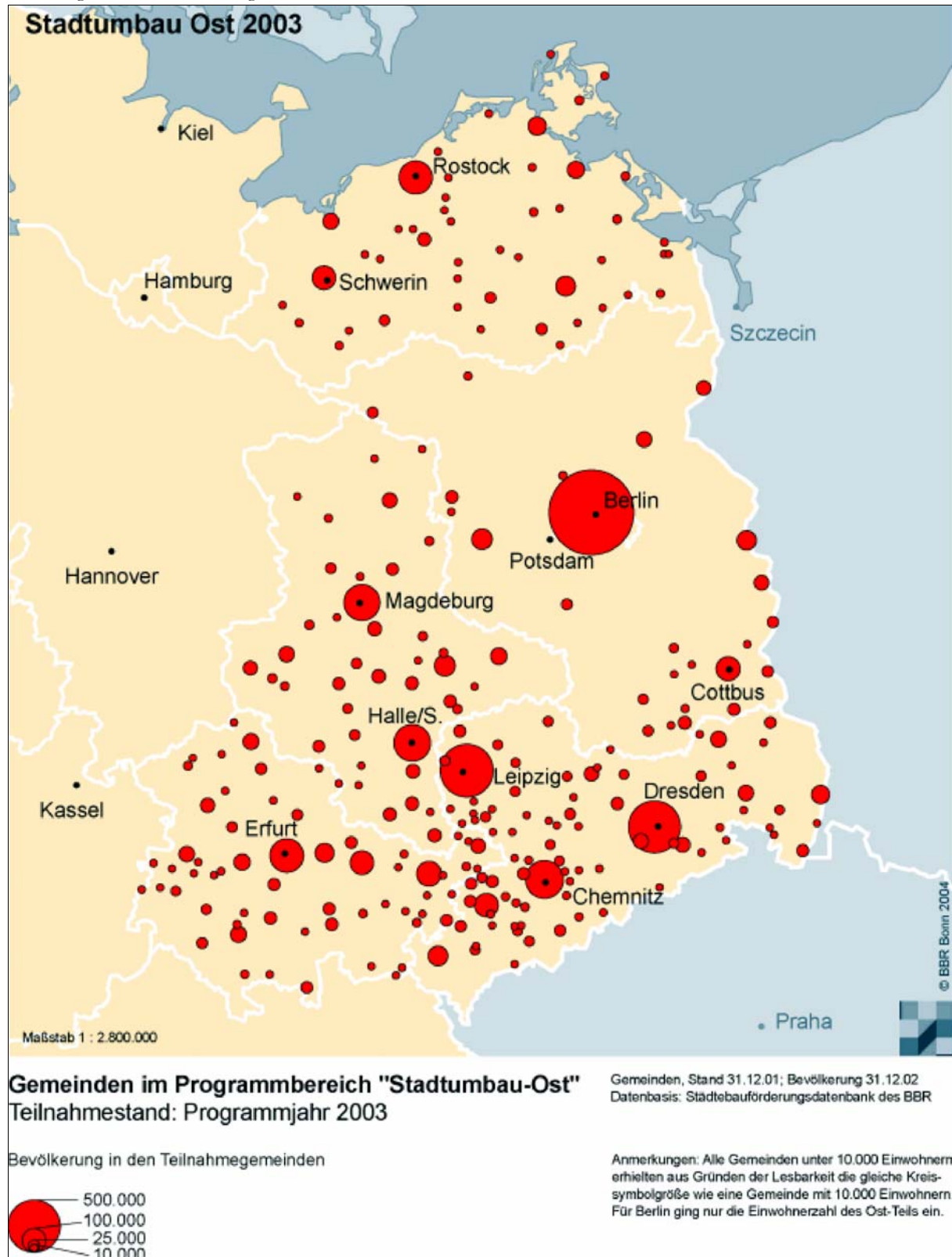
<sup>28</sup> Vgl. BMVBW 2004e.

umgesetzt (BUNDESTAG 2004: 111). Insgesamt flossen aus den Programmbereichen Rückbau und Aufwertung über 445 Mio. Euro an Bundesmitteln in das Programm (vgl. BMVBW 2004e). Differenziert man nach Programmjahren, ergibt sich folgende Darstellung:

- 2002: 153.388.000 Mio. Euro – Gemeinden im Programm: 197
- 2003: 153.088.000 Mio. Euro – Gemeinden im Programm: 256
- 2004: 138.701.000 Mio. Euro – Gemeinden im Programm: 297

Damit blieben die gesamten Bundesmittel unter den zugesicherten Finanzhilfen des Bundes (vgl. Kapitel 3.3.1.). Dennoch stellt das Programm zurzeit das wichtigste förderpolitische Instrument der Stadtentwicklung in Ostdeutschland dar. Folgende Abbildung gibt einen genaueren Überblick über die Kommunen, die im Jahr 2003 am Programm „Stadtumbau Ost“ teilnahmen.

Abbildung 6: Gemeinden im Programmbereich „Stadtbau Ost“, Stand 2003



Quelle: WEBSITE TRANSFERSTELLE

### ***Programmteil Rückbau***

Bis zum Ende des Jahres 2004<sup>29</sup> wurden aus Mitteln des Programms „Stadtumbau Ost“ insgesamt 70.589 Wohneinheiten zurückgebaut. Dazu kommt der Rückbau von 22.039 Wohneinheiten, der über einzelne Länderprogramme realisiert wurde. In der Summe ergibt sich damit eine Zahl von 92.628 Wohnungsabgängen (vgl. WEBSITE TRANSFERSTELLE). Damit konnten in den ersten drei Programmjahren über ein Viertel der bis zum Jahr 2009 anvisierten abzureißenden 350.000 Wohneinheiten zurückgebaut werden. Sollte dieses Rückbautempo beibehalten werden, ist davon auszugehen, dass das quantitative Rückbauziel des Stadtumbaus bis zum Ende der Laufzeit des Programms erreicht werden kann (vgl. BUNDESTAG 2004: 111).

Auf kommunaler Ebene stellt sich die räumliche Verteilung des Wohnungsrückbaus differenziert dar, so dass im Querschnitt der teilnehmenden Länder zwar kein einheitliches Muster, aber doch erste Tendenzen erkennbar werden: Während in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen der Rückbau überwiegend in den städtischen Randlagegebieten – und damit eher in den Plattenbaugebieten – durchgeführt wird, werden in Sachsen fast 70% des Rückbaus in innerstädtischen oder innenstadtnahen Gebieten umgesetzt (vgl. BUNDESTAG 2004: 113).<sup>30</sup>

Entsprechend diesen Beobachtungen kommt auch eine detaillierte Untersuchung des IfS im Auftrag des Bundesbauministeriums aus dem Jahr 2004<sup>31</sup> in Bezug auf die räumliche Verteilung des Rückbaus zu dem Schluss, dass fast 60% der zurückgebauten Wohnungen den Baujahren der siebziger und achtziger Jahre zuzurechnen sind.<sup>32</sup> Daher sei der „Stadtumbau Ost“ „im Wesentlichen ein Programm für Großsiedlungen und die großen Wohnungsunternehmen“ (vgl. IFS 2004: IV).

Obgleich diese Aussage aufgrund der ausgewählten Untersuchungsorte nicht repräsentativ für alle am Stadtumbau beteiligten Länder sein kann und daher nur eingeschränkt übertragbar ist, kann dies durchaus als ein erster Trend der aktuellen Umsetzungspraxis gewertet werden (IFS 2004: 8), da die oben dargestellten Zahlen des Bundes diese Tendenzen bestätigen. Auch von Seiten der Politik wird der Stadtumbau in der bisherigen Umsetzung vor allem als ein Programm des Plattenbauabrisse gesehen und als solches präsentiert:

„Die steigenden Wohnungsabriss, überwiegend von Plattenbauten, zeigten, dass das Programm in Gang gekommen sei und von der Wohnungswirtschaft und den Kommunen gut angenommen werde“ (vgl. WEBSITE BMVBW).

Der bisher durchgeführte Abriss von Wohnraum in den vergangenen Jahren hat seine, wenn auch geringe, Wirkung gezeigt: Ein weiterer Anstieg der Leerstandsquote konnte verhindert werden, bei den Genossenschaften ging der Leerstand leicht zurück (BUNDESTAG 2005: 111). Auch die Studie des IfS kommt zum dem Schluss, dass der Rückbau von Wohnraum zu einem geringeren Anstieg der vorhandenen Leerstände beitragen (vgl. IFS 2004: 9). Die Zahlen des Bundes unterstützen ebenfalls diese Beobachtung: Der Leerstand ist in den Jahren 2000 bis 2004 – nur noch geringfügig – von 1,0 auf 1,077 Mio. Wohneinheiten angestiegen (vgl. GLEICKE 2004b: 42). Ein weiteres starkes Wachstum der Leerstände konnte verhindert, eine Umkehr des langfristigen Leerstandstrends in den meisten Ländern und Gemeinden jedoch nicht erreicht werden (vgl. auch Kapitel 3.4.2.).

---

<sup>29</sup> Jahre 2002 bis einschließlich 2004.

<sup>30</sup> Zu Sachsen-Anhalt lagen keine Zahlen zur räumlichen Verteilung der Abrisse vor.

<sup>31</sup> In der Unternehmensumfrage wurden 61 ausgewählte Unternehmen aus 26 Stadtumbaukommunen mit hohen Wohnungsleerständen zur aktuellen Umsetzungspraxis befragt (vgl. IFS 2004).

<sup>32</sup> Untersuchung bis einschließlich Jahr 2002.



Der Programmteil Rückbau stößt hier aus mehreren Gründen an die Grenzen seiner Wirksamkeit. Dies liegt zum einen am Umfang des weiterhin fertig gestellten Wohnraums: Nach der Erhebung des IFS in Ostdeutschland übertraf die Zahl der Neubauten (in WE) die Zahl der Wohnungsabgänge, obwohl die Neubautätigkeit seit Mitte der neunziger Jahre kontinuierlich zurückgeht und die Zahl der Wohnungsabrisse zugleich gesteigert werden konnte (vgl. 2004: 6).<sup>33</sup> Zudem ist vor allem für die zukünftige Entwicklung der Wohnungsmärkte ein weiterer Aspekt zu beachten: Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Haushalte dauerhaft und langfristig sinken wird. Im Bericht der Expertenkommission wird daher gefolgert (vgl. BMVBW 2000a: 39):

„Aus der Entwicklung der Haushalte und ihrem Rückgang nach 2015 wird unmittelbar deutlich, dass nach einer Periode bis 2010 eine lang anhaltende zweite Welle der Leerstandsentwicklung folgen wird.“

Bis zum Jahr 2020 müsse daher mit einem Überschussvolumen von 1,6 bis 2,0 Millionen Wohnungen gerechnet werden.<sup>34</sup> Es ist daher davon auszugehen, dass, auch wenn das Rückbauziel von 350.000 Wohneinheiten erreicht werden sollte, das Problem des strukturellen Leerstands in Ostdeutschland nicht abreißen wird. Im Gegenteil, schon in wenigen Jahren wird mit einer lang anhaltenden zweiten Welle der Leerstandsentwicklung zu rechnen sein (vgl. BMVBW 2000a: 43).

### ***Programmteil Aufwertung***

Die Bewertung der Umsetzung des Programmteils Aufwertung ist ungleich schwieriger als die Bewertung des Rückbaus: Während im Programmteil Rückbau die Zahl der zurückgebauten Wohneinheiten gewissermaßen als geeignete „Maßeinheit“ funktioniert, gibt es im Bereich der Aufwertung kein geeignetes Äquivalent der Messbarkeit der Wirkung. Das liegt zum einen daran, dass das Spektrum der Fördermöglichkeiten, wie bereits in Kapitel 5 dargestellt, sehr breit ausfällt. Dies erschwert eine einheitliche Bewertung der durchgeführten Maßnahmen und damit des Programmteils. Zum anderen ist die Wirkung von Aufwertungsmaßnahmen nur schwer operationalisierbar (vgl. LIEBMANN 2004c: 59). Zudem zeichnen sich Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus oftmals durch eine größere Komplexität aus als der simple Abriss von Wohnraum. Ein Vergleich der Maßnahmen wird dadurch zusätzlich erschwert (vgl. BMVBW 2003b: 16)

Daher konzentriert sich die folgende Darstellung auf quantitative Merkmale – eine qualitative Auswertung folgt in der Fallstudie. Seit dem Jahr 2002<sup>35</sup> wurden in 294 Programmgebieten Maßnahmen der Aufwertung umgesetzt: Diese Maßnahmen wurden mit durchschnittlich 495.855 Euro gefördert (vgl. BUNDESTAG 2004: 113). Bei der räumlichen Verteilung der Maßnahmen ergeben sich – wie auch im Programmbereich Rückbau – unterschiedliche Muster: Während in Sachsen und Thüringen 60% bzw. 63% der Aufwertungsmittel in die Innenstadt fließen, werden in Brandenburg mit 40% und in Mecklenburg-Vorpommern mit 67% der Mittel überwiegend Aufwertungsmaßnahmen in siedlungsstrukturellen Randlagen durchgeführt (vgl. BUNDESTAG 2004: 113).

Dabei ging der überwiegende Teil (circa 2/3) der Aufwertungsmittel

- in Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung und die Aufwertung öffentlicher Räume sowie

<sup>33</sup> Diese Zahlen beziehen sich auf Erhebungen einschließlich des Jahres 2002 in den neuen Ländern und Ost-Berlin.

<sup>34</sup> Diese Zahl umfasst nicht den geplanten Rückbau von 350.000 Wohneinheiten.

<sup>35</sup> Einschließlich Programmjahr 2004.

- in die Errichtung und Erneuerung von Gemeinbedarfseinrichtungen.<sup>36</sup>

Eine untergeordnete Rolle spielte dagegen bisher die Umsetzung der Maßnahmen der technischen Infrastruktur und Maßnahmen der Wiedernutzung von Abrissflächen. Festzuhalten bleibt, dass Aufwertungsstrategien in Ländern wie Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen oder auch in Berlin eine gewichtige Rolle in der Umsetzung des Programms einnehmen.

### ***Aufwertung – die zweite Säule im Stadtumbau?***

Die Untersuchung der Verteilung der Rückbau- und Aufwertungsmittel auf Landesebene für die Programmjahre 2002 bis 2004 ergibt, dass insgesamt 59% der Bundesmittel für den Rückbau oder den Abriss und 41% der Bundesmittel für die Aufwertung eingesetzt wurden.<sup>37</sup> Eine dezidierte Aussage wird bei Betrachtung der Verteilung der Mittel auf der Landesebene möglich. Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Verteilung der Mittel nach Jahrestrenchen und auf Länder- bzw. Stadtteilebene (Berlin):

Tabelle 4: Verteilung der Bundesmittel auf Landesebene im Verhältnis Abriss und Aufwertung in Prozent, Programmjahre 2002-2004

| Land/Stadtteil                | 2002       | 2003       | 2004       |
|-------------------------------|------------|------------|------------|
| <b>Berlin</b>                 | 50% zu 50% | 50% zu 50% | 57% zu 43% |
| <b>Brandenburg</b>            | 50% zu 50% | 50% zu 50% | 67% zu 33% |
| <b>Mecklenburg-Vorpommern</b> | 50% zu 50% | 50% zu 50% | 50% zu 50% |
| <b>Sachsen-Anhalt</b>         | 50% zu 50% | 60% zu 40% | 93% zu 7%  |
| <b>Sachsen</b>                | 50% zu 50% | 77% zu 23% | 80% zu 20% |
| <b>Thüringen</b>              | 40% zu 60% | 50% zu 50% | 50% zu 50% |

Quelle: eigene Darstellung nach BMVBW 2004e

Dabei wird deutlich, dass die Verteilung der Abriss- und Aufwertungsmittel stark

- nach dem jeweiligen Programmjahr und
- dem jeweiligen Bundesland variiert.

Während beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen eine gleichmäßige Verteilung der Mittel in einem Verhältnis von 50% zu 50% in allen drei Programmjahren stattfand, steht das Verhältnis der ausgegebenen Rückbau- und Aufwertungsmittel in anderen Ländern wie Sachsen oder Sachsen-Anhalt in einem krassen Ungleichgewicht zueinander. In Sachsen-Anhalt wurden im Programmjahr 2004 sogar 93% der Bundesmittel für den Programmteil Rückbau aufgebracht (vgl. BMVBW 2004e).

Auffallend ist die Verschiebung der Mittel zugunsten des Rückbaus ab dem Programmjahr 2003. Nachdem noch im Jahr 2002 in allen beteiligten Ländern eine gleichmäßige Verteilung der Mittel stattfand, kam es im Jahr 2003 in Sachsen und Sachsen-Anhalt zu einer ersten Umverteilung der Mittel. Im Jahr 2004 erfolgte schließlich eine Steigerung in vier der sechs beteiligten Länder mit einem „Spitzenwert“ von 93% zugunsten der Rückbaumittel. Der Zeitpunkt der Mittelumverteilung steht in einem klaren Zusammen-

<sup>36</sup> Es liegen nur Zahlen für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 vor.

<sup>37</sup> Der Anteil der Aufwertungsmittel wird zu gleichen Teilen von Bund und Ländern mitgetragen. Rechnet man diesen Anteil dazu, entfallen 54% des Programmvolumens auf die Aufwertung (vgl. GLEICKE 2004b: 42).

hang mit der Modifikation der Verwaltungsvereinbarung 2003, in der eine Aufweichung der Mittel im Rückbau- und Aufwertungsverhältnis auf Länderebene zugelassen wurde (vgl. Kapitel 3.3.2). Mit der Möglichkeit der Umverteilung ist ein sprunghafter Anstieg der Abrissmittel (Bundesmittel) zu verzeichnen.

Beispielhaft kann dies an einem Bericht aus Sachsen illustriert werden (vgl. SAB SACHSEN 2003: 14):

„Zudem ist die zwischen Bund und Ländern abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen für das Programmjahr 2003 (VV-Städtebauförderung 2003) erst am 31. Juli 2003 in Kraft getreten. Die sich daran anschließenden Verhandlungen zwischen Bund und Freistaat Sachsen zur Verschiebung des vorgesehenen hälftigen Einsatzes der Bundesmittel zugunsten des Rückbaus dauerten bis in den Herbst an. Im Ergebnis stimmte der Bund zu, dass im Programmjahr 2003 der Anteil der Bundesmittel für Rückbaumaßnahmen auf 77% erhöht und der Anteil für Aufwertungsmaßnahmen auf 23% abgesenkt wurde.“

Verknüpft man die Beobachtung der Verschiebung der Rückbau- und Aufwertungsmittel mit den Leerstandsquoten auf Landesebene,<sup>38</sup> wird deutlich, dass in den Ländern mit der größten Leerstandsquote im Gesamtwohnungsbestand die größte Verschiebung der Mittel zugunsten des Abrisses und auf Kosten der Aufwertung vorgenommen wurde (siehe Abbildung 7). Die Grafik macht deutlich, dass die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt die durchschnittlich höchsten Wohnungsleerstände (Leerstandsquote bezogen auf den Gesamtwohnungsbestand) aufweisen– diese Länder machen auch am stärksten Gebrauch von der Möglichkeit der Umverteilung der Mittel. Es ist daher anzunehmen, dass ein Zusammenhang zwischen der Leerstandsquote (und damit dem ökonomischen Problemdruck) und einer Umverteilung der Mittel auf Landesebene besteht (vgl. BUNDESTAG 2004: 111).

Abbildung 7: Leerstandsquote bezogen auf den Gesamtwohnungsbestand im Jahr 2002



Quelle: eigene Darstellung nach SAB SACHSEN 2003: 7

Faktisch kommt die Modifikation der Verwaltungsvereinbarung einem Freischein für die Länder gleich, bei Bedürfnis mehr Bundesmittel (und damit auch Landesmittel) für den Rückbau von Wohnraum als für die Aufwertung von Quartieren einzusetzen. Wie die Ausführungen gezeigt haben, machen einige Länder so massiv Gebrauch von einer Umverteilung der Mittel, dass der Stadtumbau dort im Wesentlichen als ein Abrissprogramm betrachtet zu werden scheint. Aufwertungsmaßnahmen spielen folglich in diesen Ländern nur eine untergeordnete Rolle. Im aktuellen Diskurs der Fachwelt wird konstatiert, dass mit dieser einseitigen Strategie – die rein wohnungswirtschaftlichen Zwängen folgt – „eine tatsächlich wahrnehmbare

<sup>38</sup> 2002, ohne Berlin.

Verbesserung der Lebensqualität in den verbleibenden Stadtquartieren kaum in den Blick genommen wird“ (LIEBMANN 2004a: 58). Bei der Zielsetzung des Programms in einer „Wiederherstellung intakter Stadtstrukturen“ (VV 2002: 5) und einer „Stabilisierung von Stadtteilen“ (VV 2002: 5) können zwar auch Abriss- und Rückbauvorhaben eine wichtige Rolle spielen, über einseitiges Handeln alleine können diese Ziele aber kaum erreicht werden.

Damit muss bilanziert werden, dass das Programm zum heutigen Zeitpunkt auf lokaler Ebene zum Teil so stark von den ursprünglichen Intentionen abweicht, dass der „Stadtumbau Ost“ dort ins Leere läuft. Es stellt sich die Frage, ob diese Strategien – abgesehen vom ökonomischen Nutzen – auf die aufgezeigten langfristigen demographischen Entwicklungen eine nachhaltige Antwort geben können.

### ***Zwischenbilanz des „Stadtumbau Ost“***

Auch in der politischen Außendarstellung wird das Programm „Stadtumbau Ost“ oftmals als ein reines Abrissprogramm dargestellt, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

„Die Bilanz kann sich sehen lassen: Der Umbau unserer ostdeutschen Städte hat begonnen und gewinnt zunehmend an Dynamik. Inzwischen sind bereits 31.000 Wohnungen abgerissen“ (vgl. GLEICKE 2004b: 42).

HANNEMANN bilanziert dazu, dass die Umsetzung des Programms bisher stark dem wohnungswirtschaftlichen Paradigma folgt:

„Der Diskurs dazu folgt – stark vereinfacht – der Formel: Bevölkerungsrückgang = Leerstand = „Platte“ = Rückbau (Abriss bzw. Wohnungsmarktbereinigung)“ (2003: 7).

Während diese These für die Umsetzungspraxis in einigen Ländern und Kommunen sicherlich zutreffend ist, zeigen Beispiele der good practice aus anderen ostdeutschen Kommunen, dass es städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Problemlösungen gibt, die über einen reinen Abriss von Wohnraum hinaus gehen und damit eine langfristige Stärkung der schrumpfenden Stadt bewirken. Einen wesentlichen Beitrag zur Qualifizierung des Programms soll die Einrichtung der „Transferstelle „Stadtumbau Ost““<sup>39</sup> durch das BMVBW leisten, deren Aufgabe als „programmspezifisches Kompetenzzentrum“ (vgl. WEBSITE TRANSFERSTELLE) darin liegt, „gute Beispiele“ des Stadtumbaus zu veröffentlichen und darüber hinaus einen Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren anzuregen. Daneben werden auch auf Landesebene Initiativen zur Förderung der Baukultur, wie beispielsweise in Brandenburg, unterstützt (vgl. THUN 2004). Trotz der zum Teil einseitigen Außendarstellung des Programms als ein Abrissprogramm kann festgehalten werden, dass durchaus gelungene Doppelstrategien von Rückbau und Aufwertung realisiert werden, wie Beispiele der good practice zeigen.

Dennoch erweisen aktuelle Veröffentlichungen und Debatten in der Fachwelt, dass eine verstärkte Einbeziehung der Perspektive der Aufwertung in den Stadtumbau-Diskurs notwendig ist.<sup>40</sup> Bei genauer Betrachtung zeigt sich eine ambivalente Situation des Stadtumbau-Programms zwischen Beispielen der gelungener Aufwertung einerseits und des flächenhaften Abrisses ohne Aufwertungstendenzen andererseits. Vor zwei Jahren charakterisierte Michael Bräuer die Umsetzung des Programms als in einer Phase zwischen Euphorie und Ernüchterung befindlich (vgl. BMVBW 2003c: 35). Nun, zwei Jahre später, scheint vielerorts die

---

<sup>39</sup> Vgl. WEBSITE TRANSFERSTELLE.

<sup>40</sup> Siehe Fachkonferenz: „Stadtumbau braucht Aufwertung!“ am 02.11.04 im Bundesministerium für Bauen, Verkehr und Wohnen. Und u.a. HUNGER 2003, DAAB 2003, HALLER 2004, LIEBMANN 2004a, LIEBMANN 2004b, BERNT/KABISCH/PETER 2004

Ernüchterung größer als die Euphorie. Das zeigen aktuelle Veröffentlichungen zum Stadtumbau, aktuelle Diskussion in der Fachwelt sowie Einschätzungen von Experten.<sup>41</sup>

Die dargestellte Ambivalenz unterschiedlicher Umsetzungspraxen innerhalb des Programms erschwert einen Abgleich der erarbeiteten Thesen auf Bundes- oder Länderebene. Zudem können Zahlen auf der Länderebene zwar erste Tendenzen ausdrücken, die Umsetzung auf kommunaler Ebene kann jedoch – je nach Problemdruck – entscheidend davon abweichen. Zu unterschiedlich sind dafür die lokalen und regionalen Rahmenbedingungen.

---

<sup>41</sup> Veranstaltungen STADTUMBAU, z.B. Forst, und IN LIEBMANN 13.07.04, IN ARNDT 09.09.04, IN DYBE 09.09.04

## 6.2. Kriterien zur Auswahl des Fallstudie

Schon zu Beginn der Arbeit wurde in der Phase der Themenerarbeitung klar, dass ein Umgang mit dem Thema nur anhand einer Fallstudie zu leisten ist. Für eine vertiefende Darstellung der aktuellen Umsetzungspraxis wurde die Hansestadt Greifswald gewählt

Bei der Prüfung der in Frage kommenden Ort wurde vorausgesetzt, dass die zu untersuchende Stadt am Programm des „Stadtumbau Ost“ teilnimmt und die ersten Maßnahmen des Stadtumbaus bereits in der Umsetzung befindlich sind. Die Auswahl des Fallbeispiels fand dabei nicht aufgrund einer Vorauswahl von „guten“ oder „schlechten“ Beispielen, beispielsweise auf Grundlage der Auswertung von Datenbanken, statt, sondern wurde in einem offenen Charakter angelegt. Vier entscheidende Kriterien lagen der Ortswahl zugrunde:

1. Landespolitik: Aufgrund der Fragestellung der Arbeit wurde ein Bundesland gewählt, welches über die Verteilung der Abriss- und Aufwertungsmittel entsprechende Aufwertungsstrategien verfolgt und damit eine Bewertung der Praxis auf lokaler Ebene möglich macht.
2. Stadtgröße: Der zweite entscheidende Aspekt betraf die Größe der zu untersuchenden Stadt. Die Untersuchung sollte in einer Mittelstadt mit einer Einwohnerzahl zwischen 30.000 und 100.000 EW durchgeführt werden. Diese Stadtgröße gewährleistet eine gewisse Übersichtlichkeit in der Untersuchungsphase.
3. Stadtypus: Das dritte Auswahlkriterium bezieht sich auf die Struktur der Stadt bzw. den Stadtypus. Für die Bearbeitung der Fallstudie sollte eine Stadt gewählt werden, die einen gewissen Anteil an Plattenbaubeständen als auch an Altbaubeständen in ihren Wohnungsmärkten aufweist. Hierbei wurde die Auswahl der Stadt an die von der Expertenkommission vorgeschlagene Typisierung nach Altbaustadt, DDR-Entwicklungsstadt und Doppelstadt angelehnt: Die Altbaustadt ist durch einen Altbaubestand von mindestens 70% gekennzeichnet;<sup>42</sup> die DDR-Entwicklungsstadt ist durch einen dominierenden Bestand des DDR-Wohnungsbaus von mindestens 70% geprägt; die Doppelstadt ist durch einen Altbauanteil zwischen 30% und 70% bzw. einen Anteil des DDR-Wohnungsbaus von 30% bis 70% gekennzeichnet. Dabei liegen diese Gebiete oftmals funktional voneinander getrennt, so dass sich die Bezeichnung der Doppelstadt durchgesetzt hat. 81% aller ostdeutschen Städte können diesem Typus zuzuordnen werden (vgl. BMVBW 2000b: 22).
4. Weitere Aspekte: Da die Untersuchung der Praxis im Wesentlichen auf Experteninterviews und der Auswertung von Planungs- und Zahlenmaterial beruht, wurde die Kooperationsbereitschaft der Kommune zur Grundlage der Auswahl gemacht. Weiterhin sollte eine gute Erreichbarkeit des Untersuchungsorts von Berlin aus gewährleistet sein, um einen mehrmaligen Besuch zu ermöglichen.

Ausgehend von diesen Kriterien, fiel die Wahl auf die Hansestadt Greifswald in Mecklenburg-Vorpommern. Sie erfüllt alle oben genannten Aspekte.

1. Landespolitik: Im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern werden die Mittel des Bundes nach Angabe des Bundesbauministeriums in einem Verhältnis von 50% Rückbau zu 50% Aufwertung verteilt. Diese Konstellation lässt erwarten, dass auch auf lokaler Ebene – wenn auch nicht unbedingt in einem anteilig gleichen Verhältnis – neben Abrissmaßnahmen auch Aufwertungsmaßnahmen implementiert werden.

---

<sup>42</sup> Jeweils gemessen am gesamten Wohnungsbestand im Jahr 1990.

2. Stadtgröße: Die Hansestadt Greifswald ist mit etwa 52.000 Einwohnern eine Mittelstadt und zusammen mit der Stadt Stralsund Oberzentrum im Raum Vorpommern.

3. Stadttypus: Über 60% des Wohnungsbestandes der Hansestadt sind in Plattenbauweise errichtet. Alt- und Neubauten<sup>43</sup> verteilen sich etwa gleichmäßig auf den restlichen Bestand (vgl. vgl. HGW 2002a: 21/BMVBW 2003b: 17). Obwohl der Altbaubestand der Stadt damit nur etwa 20% beträgt, kann Greifswald aufgrund seines starken, funktionalen Zentrums in der historischen Altstadt und den davon räumlich getrennt liegenden, großen Plattenbaubeständen einem Typus ähnlich der Doppelstadt zugeordnet werden.

4. Weitere Aspekte: Nach einem ersten telefonischen Gespräch mit Frau Dönig-Poppensieker,<sup>44</sup> die die Unterstützung der Verwaltung zusicherte, und weiteren Telefonaten mit dem Stadtplanungsamt und dem Sanierungsträger wurde deutlich, dass die Kommune die Arbeit unterstützen würde.

Zudem liegt mit der Veröffentlichung „Wissenschaftliche Auswertung der 44 Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) in Mecklenburg-Vorpommern“ seit dem Jahr 2003 eine erste Studie zur Auswertung der ISEK in Mecklenburg-Vorpommern vor. Dies gewährleistet eine bessere Einordnung der Inhalte des Greifswalder ISEK in den Landeskontext (vgl. AM MV 2003). Anschließend sei darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Diplomarbeit eine Stadt untersucht werden sollte, deren Stadtumbauprozess bisher nur ausschnittsweise dokumentiert wurde, um mit der Arbeit den Erkenntnisgewinn zur aktuellen Umsetzungspraxis zu erhöhen.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Altbauten: Baualter bis 1949; Neubauten: Baualter nach 1990.

<sup>44</sup> Stellvertretende Bürgermeisterin der Hansestadt und Senatorin für Bauwesen, Umwelt und öffentliche Ordnung.

<sup>45</sup> Bisher liegt lediglich eine Veröffentlichung zum Stadtumbaugeschehen in Greifswald vor, vgl. HASE 2004.

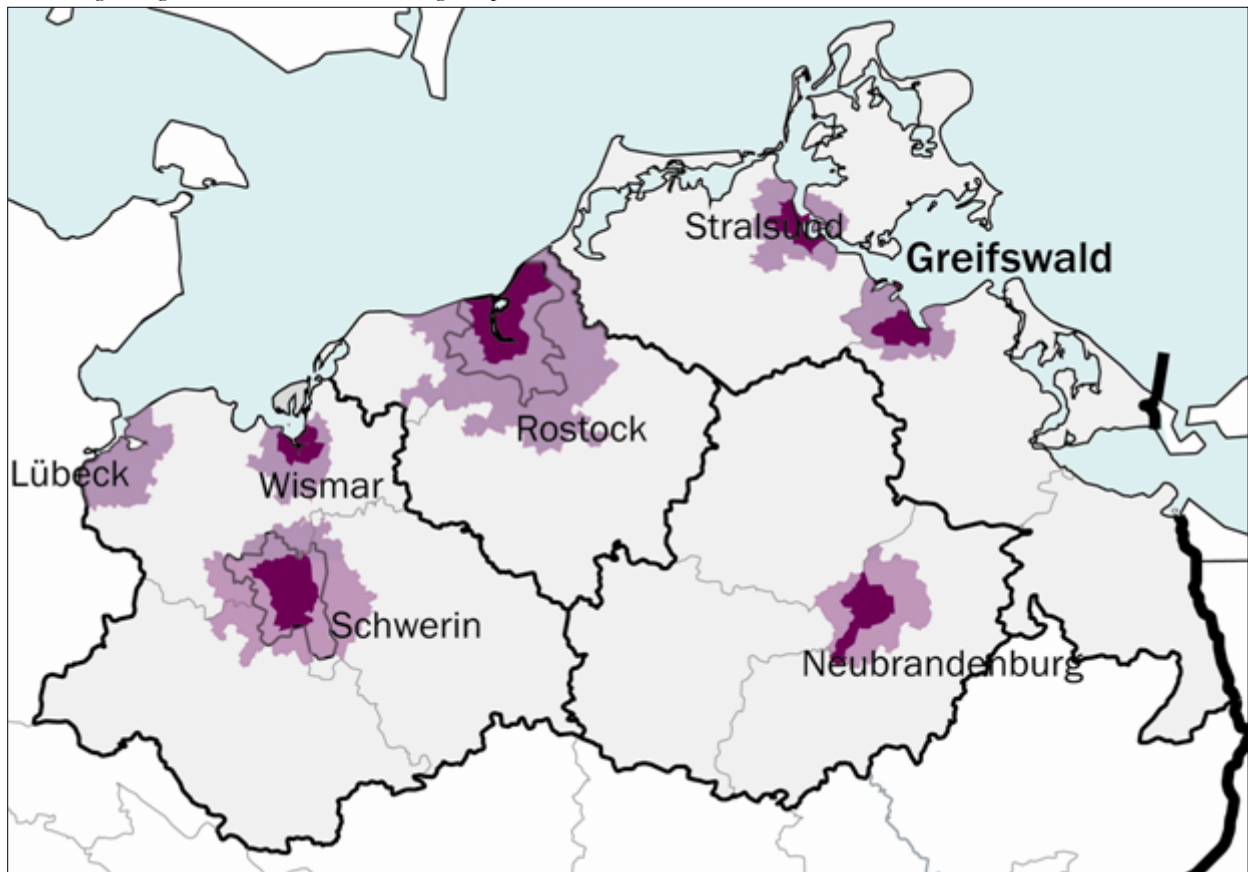
## 7. Fallstudie Greifswald

### 7.1. Stadtstruktur, -geschichte und -entwicklung

Das folgende Kapitel dient zunächst der Darstellung der Stadtstruktur, -geschichte und -entwicklung Greifswalds. Es werden Schrumpfungsprozesse und planerische Strategien im Umgang mit den Folgen dieser Prozesse gezeigt und analysiert. In einem zweiten Schritt wird der bisherige Verlauf des Stadtbbaus dargelegt, wobei die Analyse zur Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen im Mittelpunkt der Untersuchung steht.

#### 7.1.1. Lage und Stadtstruktur

Abbildung 8: Lage Greifswalds in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: eigene Darstellung, ohne Maßstab

Die kreisfreie Hansestadt Greifswald liegt im Nordosten der Bundesrepublik zwischen den beiden größten deutschen Inseln Rügen und Usedom am Greifswalder Bodden. Mit über 52.000 Einwohnern ist Greifswald die fünftgrößte Stadt Mecklenburg-Vorpommerns und bildet zusammen mit Stralsund das Oberzentrum in der Region Vorpommern. Stadtstrukturell ist Greifswald vor allem durch drei Merkmale geprägt: zum einen durch die Lage am Fluss Ryck, der die Ostsee in die Stadt hineinträgt. Durch diese natürliche



Grenze und die sich nördlich des Rycks erstreckenden Sumpfgebiete hat sich die Stadt baulich vor allem nach Süden und Osten entwickelt. Dies hat dazu geführt, dass sich das historische Zentrum der Stadt – gesamtstädtisch betrachtet – in einer Randlage befindet. Zweites prägendes Charakteristikum ist die historische Altstadt mit den drei großen und von weitem sichtbaren Pfarrkirchen aus dem 13. Jahrhundert. Zum dritten sind die drei großen Plattenbaugebiete prägend, die sich im Südosten Greifswalds wie ein Ring um die Innenstadt und die Vorstädte legen.

Betrachtet man die Siedlungsstruktur des gesamten Stadtkörpers, so lässt sich die Stadt grob in vier Zonen der Bebauungsstruktur unterteilen (siehe Abb.9/15):

- Am nordwestlichen Rand der Stadt, dezentral gelegen, befindet sich der kompakte historische Stadtkern. Mit dem Verwaltungssitz der Universität und vielen Einzelhandelseinrichtungen stellt die Altstadt das bauliche und funktionale Zentrum Greifswalds dar. In der Altstadt leben circa 4.000 Einwohner.
- Mit dem Gebiet der Stadterweiterung des 19. Jahrhunderts lässt sich die zweite siedlungsstrukturelle Zone erkennen: Die teilweise gut erhaltene Vorkriegsbebauung legt sich im Süden, Westen und Osten in Form der Fleischervorstadt, der Fettenvorstadt und der Mühlen- und Steinbeckervorstadt um den Stadtkern. In diesen vier Stadtteilen leben etwa 14.000 Einwohner.
- Das dritte große Siedlungsgebiet stellt die südöstliche Stadterweiterung der fünfziger bis achtziger Jahre in der industriell gefertigten Plattenbauweise dar; namentlich das Ostseeviertel mit der Park- und der Ryckseite sowie die Siedlungen Schönwalde I und Schönwalde II. Die Einwohnerzahl dieser Stadtteile beträgt zusammen circa 29.000 Einwohner.
- Die vierte siedlungsstrukturelle Zone stellt die städtische Peripherie mit den Orten Ladebow, Wieck, Eldena, Groß Schönwalde und Friedrichshagen mit einer Zahl von circa 5000 Einwohnern dar.

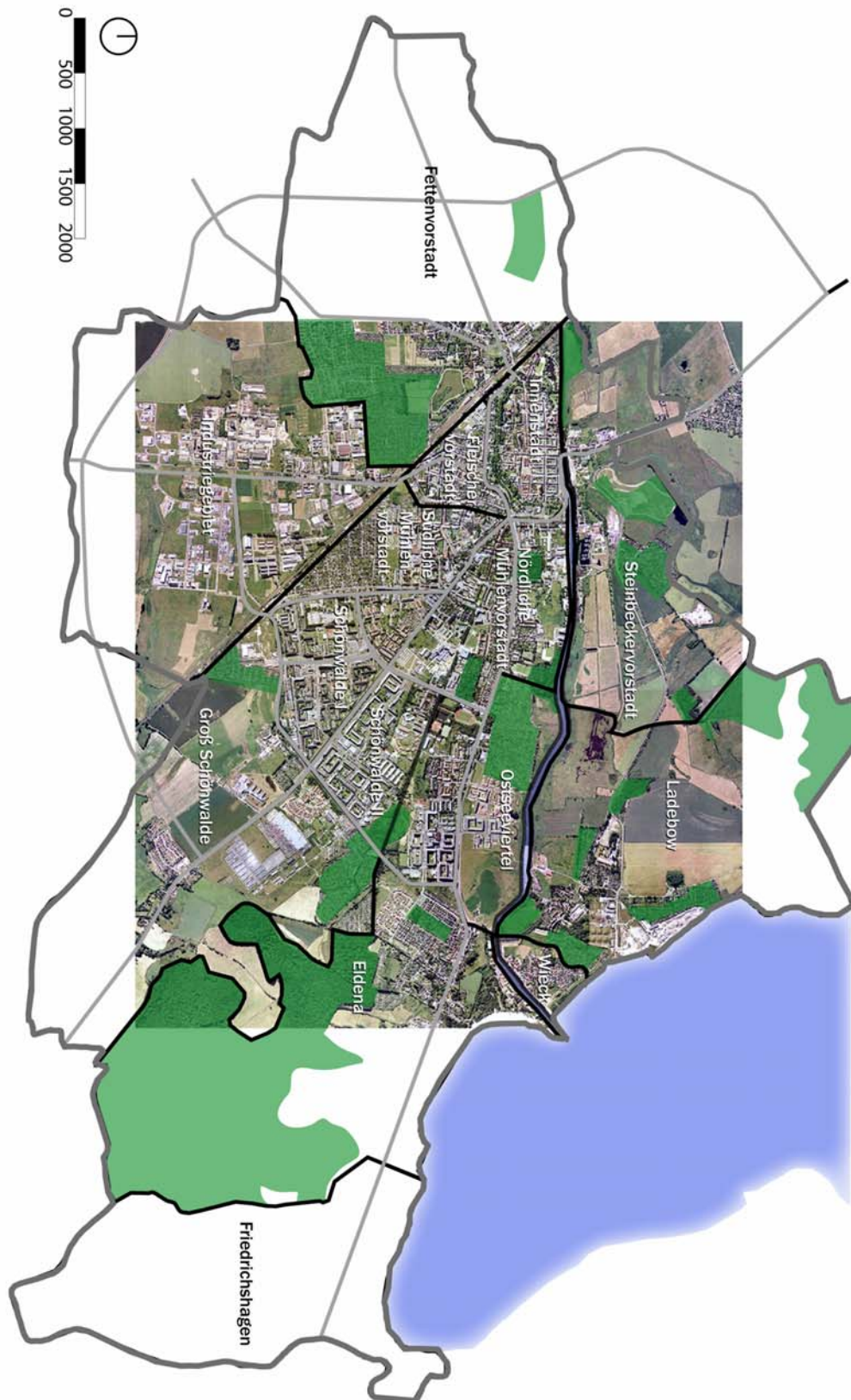


Abbildung 9: Luftbild mit einer Abgrenzung der Stadtteile und siedlungsstrukturellen Merkmalen, eigene Darstellung<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Alle folgenden kartographischen Abbildungen ohne Darstellung des Stadtteils „Riems/Insel Koos“. Dieser liegt außerhalb der Stadt und ist für die Umsetzung des Stadtumbau zum heutigen Zeitpunkt ohne Bedeutung.

### 7.1.2. Die Entwicklung der Stadt bis 1990

Greifswald wird im 13. Jahrhundert als „oppidum griphswald“ gegründet (vgl. HGW 2003a: 11). Dank der Lage der Stadt am Ryck und der damit gegebenen Verbindung zur Ostsee nimmt Greifswald im Verbund der Hanse einen schnellen wirtschaftlichen Aufschwung. Als wichtiger Schritt in der Stadtentwicklung kann die Gründung der Universität im Jahr 1456 gewertet werden (vgl. DEHIO 2000: 165). Ab dem 18. Jahrhundert wächst Greifswald zu einer bedeutenden Universitätsstadt heran (vgl. HGW 2003a: 11). Den Zweiten Weltkrieg übersteht die Stadt, die durch den Hafen militärische Bedeutung besaß, dennoch unzerstört: Sie wird kampflos übergeben (vgl. WERNICKE 2000: 133). Die sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts bilden eine wesentliche Zäsur in der Entwicklung der bis dahin agrarisch geprägten, strukturschwachen Region; ab 1964 verfolgt die SED das Ziel, Greifswald durch starke Industrialisierung zu modernisieren und damit zum zweiten Zentrum im Bezirk Rostock zu machen (vgl. WERNICKE 2000: 152). In der Konsequenz wird ab 1967 mit der Ansiedlung von Großindustrie und Nachrichtentechnik begonnen. Den Beginn macht die Errichtung einer Fabrik für nachrichtenelektronische Geräte, kurz darauf folgt der Bau des Kernkraftwerkes (KKW) Nord in Lubmin. Das KKW wird 1968 in Betrieb genommen. Vor allem der Zuzug von Bauarbeitern der Großbaustellen und von Angestellten der Großbetriebe führt innerhalb kurzer Zeit zu einer hohen Wohnraumnachfrage (vgl. WERNICKE 2000: 500). In der Folgezeit werden drei Siedlungen in Plattenbauweise errichtet:

- ab 1969 die Siedlung Schönwalde I,
- ab 1973 die Siedlung Schönwalde II
- und ab 1981 das Ostseeviertel Parkseite.

In den späten achtziger Jahren wird mit dem Bau des Ostseeviertels Ryckseite begonnen, die Bauarbeiten werden jedoch mit der Wende eingestellt (vgl. HGW 2003a: 11).

Abbildung 10: Schichtwechsel im KKW Greifswald, Abbildung 11: Bau der Siedlung Schönwalde I



Quelle: HGW 2001: 7, BIEDERSTEDT 1973: 25

Das Ausmaß dieses Industrialisierungsschubs wird anhand der Wohnungsbaurate dieser Zeit deutlich; innerhalb von zwanzig Jahren werden knapp 30.000 Wohnungen errichtet. Allein zwischen 1969 und 1978 entsteht fast die Hälfte (47%) des heutigen Wohnungsbestands – insgesamt sind über 60% des Wohnungsbestandes der Stadt in Plattenbauweise errichtet (vgl. HGW 2002a: 21).

Die Folge dieser aktiven Entwicklungspolitik ist ein extremer Bevölkerungszuwachs: Lebten im Jahr 1970 noch circa 47.000 Einwohner in Greifswald, ist schon knapp zehn Jahre später eine Zahl von über 61.000 Einwohnern erreicht (vgl. HGW 2003a: 27). Nach den ursprünglichen Planungen der SED sollten im Jahr 1980 sogar an die 90.000 Menschen in Greifswald leben (vgl. MATTHIESEN 2000: 651). Parallel zu dieser Phase der Industrialisierung in den späten sechziger und siebziger Jahren verfällt die Innenstadt. Auch Teile der Gründerzeitbebauung werden in großen Teilen unbewohnbar. Ab 1978 wird der nördliche Teil der historischen Innenstadt durch die Flächensanierung und den Neubau von Plattenbauten auf dem historischen Grundriss zerstört (vgl. DEHIO 2000: 165).

Abbildung 12: Flächensanierung in der Innenstadt, Abbildung 13: Gebäude in der Innenstadt vor der Sanierung, Abbildung 14: Der Marktplatz der Stadt im Jahr 1990



Quelle: HGW 2001: 7, HGW 2001: 12, HGW 2001: 11

MATTHIESEN betont, dass zu dieser Zeit die großen Vorhaben wie das KKW oder das Universitätsklinikum aufgrund von Versorgungsmängeln erstmals stagnieren (vgl. 2000: 653). Das Bevölkerungswachstum hält dennoch unvermindert an und damit auch der Ausbau der Großwohnsiedlungen im Südosten der Stadt. In den achtziger Jahren müssen allerdings aufgrund von zunehmend knapperen Mitteln Qualitätseinbußen im Entwurf und in der Ausführung hingenommen werden. Der Höhepunkt der Bevölkerungsentwicklung ist 1989 mit dem höchsten Bevölkerungsstand seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs erreicht: Zu diesem Zeitpunkt herrscht in der Stadt vor allem wegen der Versorgungsprobleme und der schlechten Arbeitsbedingungen im Kernkraftwerk und in der Universität eine krisenhafte Stimmung (vgl. MATTHIESEN 2000: 672 ff.). Auch die Altbaubestände verfallen weiterhin zusehends. Schließlich folgt der städtischen Krise auch die politische Krise, die in der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten mündet.



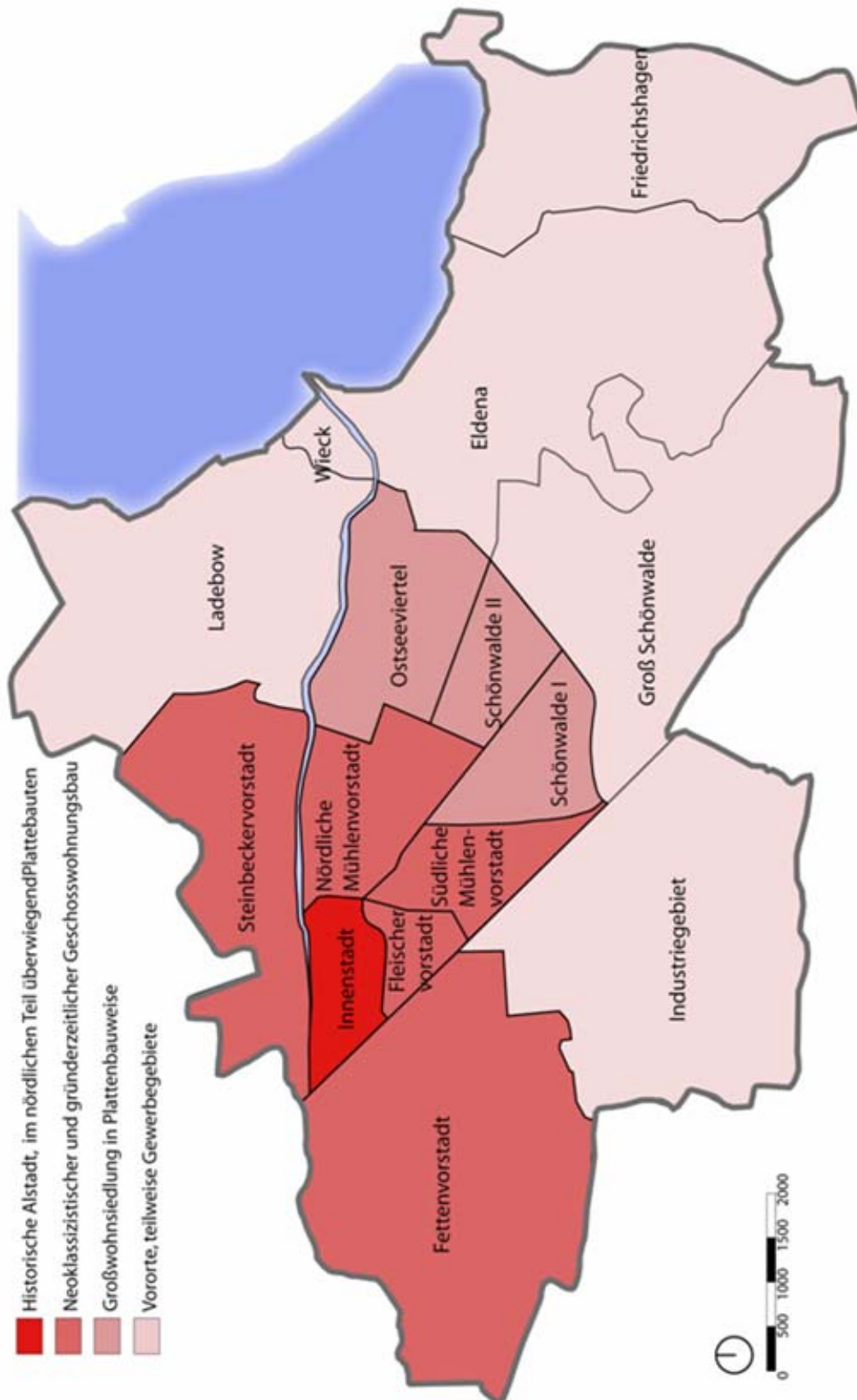


Abbildung 15: Bebauungsstruktur der Stadt nach Bebauungstypologien, eigene Darstellung

### 7.1.3. Schwerpunkte der Stadtentwicklung der neunziger Jahre

Es folgt eine kurze Darstellung der prägenden Leitlinien der Stadtentwicklung Greifswalds auf dem Feld der baulich-räumlichen Entwicklung in den neunziger Jahren, um damit die Ausgangsbedingungen vor der Implementierung des Stadtumbaus zu verdeutlichen.<sup>47</sup> Im nächsten Kapitel wird auf die parallel dazu laufenden demographischen und ökonomischen Entwicklungen eingegangen. Daraus ergibt sich ein Bild der Rahmenbedingungen Greifswalds zum Zeitpunkt des Beginns des Stadtumbaus im Jahr 2002.

#### *Sanierung der Innenstadt*

Wie bereits dargestellt befanden sich große Teile der Greifswalder Altstadt zum Zeitpunkt der Wende in einem katastrophalen baulichen Zustand. Daher lag die größte Herausforderung in der Sanierung der Innenstadt: 1992 wurde die Altstadt sowie die angrenzende Fleischervorstadt durch Beschluss zum Sanierungsgebiet bestimmt; zur Abwicklung der Sanierung wurde in der Osnabrücker BauBeCon ein treuhänderischer Sanierungsträger eingesetzt (INTERVIEW C 25.10.04). Vorrangige Maßnahmen waren vor allem eine umfassende Sicherung und Sanierung der Gebäude und Maßnahmen der Denkmalpflege (siehe Abb. 16). Teilweise wurden Ergänzungen durch Neubauten vorgenommen; der Schwerpunkt lag dabei auf der Ansiedlung von Wohn- und Versorgungsfunktionen. Zudem wurde ein Großteil des zentralen öffentlichen Raums der Altstadt neu gestaltet. Heute ist die Sanierung der Altstadt in großen Teilen abgeschlossen. Insgesamt wurden bis zum Jahr 2000 223 Sanierungsmaßnahmen an privaten Gebäuden durchgeführt (vgl. HGW 2000: 74). Für die Qualität der Sanierung spricht der im Jahr 2002 erreichte zweite Platz in dem von der Deutschen Stiftung Denkmalschutz ausgelobten Wettbewerb „Leben in historischen Innenstädten und Ortskernen – Zukunft für urbane Zentren und Räume.“

Abbildung 16: Abgeschlossene Altstadtsanierung am Markt, Abbildung 17: Ausbau der Ernst-Moritz-Arndt-Universität



Quelle: HGW 2000: 29 und eigene Aufnahme, Oktober 2004

#### *Sanierung und Weiterentwicklung der Plattenbaugebiete*

Der zweite große Arbeitsbereich der neunziger Jahre lag in der Sanierung der drei Neubaugebiete. Im Jahr 1990 lebten dort 60% der Gesamtbevölkerung. Entsprechend der Bedeutung der Plattenbaugebiete für die Wohnraumversorgung der Gesamtstadt lag die Priorität der kommunalen Planung im langfristigen Erhalt der Siedlung und einer Stärkung der sozialen Perspektive der Gebiete (INTERVIEW H 26.11.04). In der

---

<sup>47</sup> Der Zeitpunkt der Betrachtung umfasst die neunziger Jahre bis zum Beginn des Stadtumbaus Ende des Jahres 2001.

ersten Phase der Modernisierung wurden offensichtliche Mängel wie fehlende Versorgungseinrichtungen, die teilweise schlechte Qualität der Bausubstanz und das unzureichend gestaltete Wohnumfeld verbessert. Durch Maßnahmen der Aufwertung des Wohnumfelds sollte eine unmittelbar wahrnehmbare Verbesserung der Nutzungs-, Gestalt- und Aufenthaltsqualität erzielt werden (INTERVIEW H 26.11.04). Koordiniert wurden die Planungen durch teilräumliche Rahmenpläne (vgl. HGW 2004a: 3):

- 1993 wurde der erste Rahmenplan für das Gebiet Schönwalde I aufgestellt,
- 1996 wurde der erste Rahmenplan für das Ostseeviertel erarbeitet.

Die Sanierungsvorhaben im Gebiet Schönwalde II wurden ohne einen Rahmenplan durchgeführt (vgl. HGW 2003b: 3). Während die Modernisierung der Wohnungen durch die Unternehmen der Wohnungswirtschaft finanziert wurde, wurde die Verbesserung des Wohnumfeldes über entsprechende Programme von Bund und Land gefördert (INTERVIEW H 26.11.04). Der Sanierungsverlauf und –stand variiert nach Siedlungsteil: Bereits ab 1993 wurden Maßnahmen in Schönwalde I und ab 1994 im Ostseeviertel Parkseite durchgeführt. In den Gebieten Schönwalde II und Ostseeviertel Ryckseite wurden nur partielle Sanierungsmaßnahmen vorgenommen. Der Sanierungsstand der Wohnungen ist dementsprechend unterschiedlich zu bewerten: 23% der Wohnungen aus dem Bestand der großen Wohnungsunternehmen sind unsaniert, circa 50% sind teilsaniert und 27% der Wohnungen voll saniert (vgl. HGW 2002a: 21). Dabei befindet sich nach Aussage der befragten Akteure das Viertel Schönwalde I im baulich besten Zustand, das Ostseeviertel Parkseite und Schönwalde II folgen (INTERVIEW O 15.04.05). Im Ostseeviertel Ryckseite wurden bisher nur wenige Sanierungsvorhaben durchgeführt. Dementsprechend variieren die Leerstände in den Siedlungsteilen bis heute (vgl. HGW 2004b: 4).<sup>48</sup>

### ***Ausbau der Universität***

Ein weiterer Schwerpunkt der vergangenen Jahre lag im baulichen Ausbau der Ernst-Moritz-Arndt-Universität. Seit den frühen neunziger Jahren wurden daher Entwicklungsflächen für eine Erweiterung der Universität bereitgestellt. Es folgte der Ausbau der so genannten Universitätsachse in südöstliche Richtung, zwischen der Innenstadt und den Gebieten Ostseeviertel und Schönwalde II gelegen. An der Universitätsachse wurden u.a. das Biotechnikum, das Rehabilitationszentrum und die neue Universitätsbibliothek errichtet.

Das Wachstum der Ernst-Moritz-Arndt-Universität kann an den massiv steigenden Studentenzahlen abgelesen werden: In den letzten fünfzehn Jahren hat sich die Zahl der Studenten verdreifacht. Lag die Zahl der Studierenden im Wintersemester 1990/1991 noch bei 3211, waren im Wintersemester 2004/2005 10.420 Studenten immatrikuliert (vgl. WEBSITE UNI GREIFSWALD). Zudem ist die Universität der größte Arbeitgeber der Stadt (vgl. HGW 2000: 16): Im Jahr 2004 waren 5029 Menschen an der Universität Greifswald beschäftigt (vgl. WEBSITE UNI GREIFSWALD). Die Universität hat sich vor allem im naturwissenschaftlichen Bereich, beispielsweise auf den Feldern der Plasmaphysik, der Molekular- und Humanbiologie und der Neurochirurgie profiliert (vgl. BMVBW 2004c: 54). Parallel zum Ausbau der Universität erfolgte in den neunziger Jahren der Ausbau universitätsnaher Forschungseinrichtungen wie des Technologiezentrums Biotechnikum, des Max-Planck-Instituts für Plasmaphysik mit dem Kernfusionsexperiment „Wendelstein 7-X“, und des Instituts für Niedertemperatur-Plasmaphysik.

---

<sup>48</sup> Vertiefend zu der Leerstandsproblematik: siehe Kapitel 7.2.

## 7.2. Greifswald – eine schrumpfende Stadt?

Nach der Darstellung der vor allem baulichen Entwicklung Greifswalds in den vergangenen Jahrzehnten wird in diesem Kapitel explizit der Fokus der Untersuchung auf die Thematik der städtischen Schrumpfungsprozesse gelegt. Es soll untersucht werden, ob Greifswald dem Typus der schrumpfenden Stadt zugeordnet werden kann. Gleichzeitig dient dieses Kapitel der Darstellung der demographischen und ökonomischen Entwicklung der vergangenen fünfzehn Jahre.

Wie in Kapitel 2 dargelegt, ist der Typus der schrumpfenden Stadt vor allem durch Prozesse der wirtschaftlichen und der demographischen Schrumpfung gekennzeichnet. Deren unmittelbare Merkmale können sich in einer strukturell hohen Arbeitslosigkeit, einer stagnierenden wirtschaftlichen Dynamik, einer negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung, anhaltenden Abwanderungsprozessen und Suburbanisierungstendenzen manifestieren. Diese Entwicklungen wiederum führen zu primären Folgeprozessen, die in den unterschiedlichsten Dimensionen wirken können (vgl. Kapitel 2.2). Im nun folgenden Kapitel werden Ursachen, Folgen und Symptome der Schrumpfung in Greifswald dargestellt.

### 7.2.1. Ökonomische Schrumpfungsprozesse

Aufgrund der ökonomischen Transformationsprozesse war die wirtschaftliche Ausgangslage Greifswalds – wie die vieler ostdeutscher Städte – ab 1990 als schwierig zu bezeichnen (vgl. Kapitel 2.1.2.). Greifswald war durch die Strukturpolitik der DDR zu einem Standort der Atomenergie und der Nachrichtentechnik aufgebaut worden. Beide Sektoren waren im Rahmen des umfassenden Strukturwandels von Deökonomisierungstendenzen betroffen (vgl. KLÜTER 2000: 525). Einen besonders massiven Einschnitt stellte die Stilllegung des Kernkraftwerks Lubmin und der angeschlossenen Einrichtungen im Jahr 1995 dar – das KKW war mit insgesamt 13.000 Arbeitsplätzen der größte Arbeitgeber der Region (vgl. HGW 2003a: 11). Mit der Stilllegung und dem Abbau des Werks verloren über 10.000 Beschäftigte ihren Arbeitsplatz. Damit einher ging die Insolvenz vieler kleiner und mittlerer Betriebe (vgl. LICHTENAU 2000: 482). Dementsprechend stiegen die Unternehmensinsolvenzen bis ins Jahr 2002 kontinuierlich. Ebenso überstiegen bis zum Jahr 2002 die Abmeldungen der Gewerbe die Zahl der Anmeldungen (vgl. HGW: 2003a: 61). Aus dieser wirtschaftlichen Abwärtsbewegung resultiert eine hohe und kontinuierlich steigende Zahl der Erwerbslosen, wie Tabelle 6 darstellt. Klar erkennbar ist die Steigerung der Erwerbslosenzahlen ab 1995, und der immer noch anhaltende Anstieg der Arbeitslosenquote. Damit liegt die Rate aller abhängigen zivilen Erwerbspersonen um 3,5 Prozentpunkte über dem Landesdurchschnitt Mecklenburg-Vorpommerns (vgl. WEBSITE ARBEITSAGENTUR).



Tabelle 5: Arbeitslosenquote der Stadt Greifswald 1992 bis 2002

| Jahr | Arbeitslosenquote bezogen auf |                                  |
|------|-------------------------------|----------------------------------|
|      | alle zivile Erwerbspersonen   | abhängige zivile Erwerbspersonen |
| 1992 | k.A.                          | 15,1%                            |
| 1995 | k.A.                          | 14,0%                            |
| 1998 | 17,6%                         | 18,3%                            |
| 2001 | 18,2%                         | 19,3%                            |
| 2004 | 22,5%                         | 24,0%                            |

Quelle: eigene Darstellung nach HGW 2003a: 72 und HGW 2004d: 3

Positiv entwickelt hat sich jedoch seit dem Jahr 2003 die Rate der Gewerbeanmeldungen: sie übertrifft wieder die Zahl der Abmeldungen (vgl. HGW 2004d: 3). Es bleibt abzuwarten, ob dieser Trend anhält und in welchem Maße sich dies auf die ökonomische Entwicklung der Stadt auswirken wird.

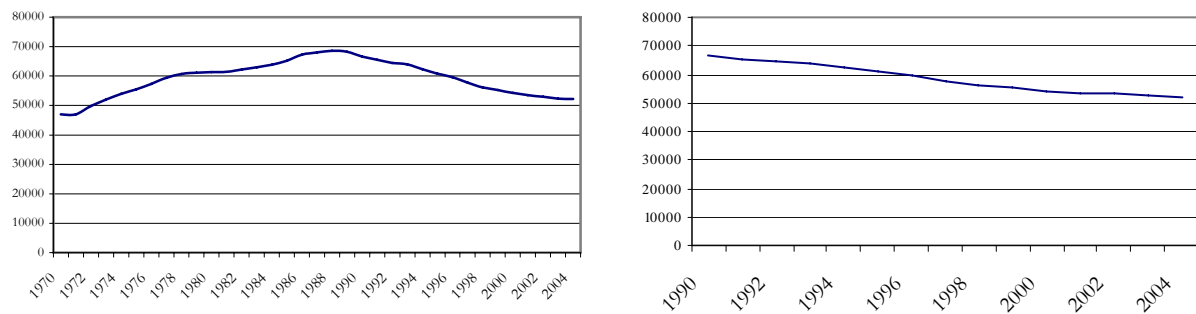
### 7.2.2. Demographische Schrumpfungsprozesse

Neben dem ökonomischen Schrumpfungsprozess unterliegt die Stadt Greifswald auch einem zweiten typischen Prozess der Stadtschrumpfung: Die Hansestadt hat seit 1990 Einwohnerverluste zu verzeichnen. Nach dem Entwicklungsschub der sechziger bis achtziger Jahre, der mit einem starken Bevölkerungswachstum verbunden war, so dass 1990 einen Bevölkerungshöchststand von 66.658 Einwohnern erreicht war, sank die Zahl der Bevölkerung auf 52.150 Einwohner<sup>49</sup> im Jahr 2004 (vgl. HGW 2003a: 28/HGW 2004d: 1). Insgesamt hat Greifswald damit in den vergangenen 15 Jahren 21%, also über ein Fünftel seiner Bewohner verloren. Seit 1999 hat sich der Bevölkerungsrückgang allerdings verlangsamt, besonders deutlich wurde dies im Jahr 2004: Der gesamte Bevölkerungssaldo 2004 betrug lediglich -103 Einwohner (vgl. HGW 2003a: 51/HGW 2004d: 1). Es bleibt abzuwarten, ob dies erste Anzeichen einer langfristigen Bevölkerungsstabilisierung sind.<sup>50</sup> Nach Prognosen des ISEK der Hansestadt ist jedoch in den nächsten Jahrzehnten mit einem weiteren Bevölkerungsrückgang zu rechnen. Hervorgehoben werden muss, dass die Bevölkerungsstruktur Greifswalds maßgeblich durch die große Gruppe der Studierenden geprägt ist – dabei kam es in den letzten Jahren zu einem massiven Anstieg der Zahl der Studierenden. Da diese aber nur zum Teil mit Hauptwohnsitz gemeldet sind, liegen keine Zahlen zum Anteil der Studenten mit Hauptwohnsitz in Greifswald vor (vgl. HGW 2002a: 5/INTERVIEW H 26.11.04).

<sup>49</sup> Bevölkerung mit Hauptwohnsitz.

<sup>50</sup> Zu den Prognosen der künftigen Einwohnerentwicklung Greifswalds mehr in Kapitel 7.3.

Tabelle 6: Bevölkerungsentwicklung 1970-2004, Tabelle 7: Bevölkerungsentwicklung 1990-2004



Quelle: eigene Darstellung nach HGW 2003a: 27/28/HGW 2004d: 1 und eigene Darstellung nach HGW 2003a: 27/28/HGW 2004d: 1

Bei der Entwicklung der Bevölkerung in den vergangenen fünfzehn Jahren haben vor allem Wanderungsbewegungen eine zentrale Rolle gespielt: Circa 76% der Bevölkerungsverluste zwischen 1990 und 2002 sind Wanderungen zuzusprechen (vgl. HGW 2003a: 51). Neben den Fernwanderungen in die alten Bundesländer – vor allem in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung – spielen Wanderungsverflechtungen nach Mecklenburg-Vorpommern und im besonderen Maße ins Greifswalder Umland eine Rolle. Sie erreichten ihren Höhepunkt Mitte der neunziger Jahre und gingen seit 1998 kontinuierlich zurück, bleiben aber dennoch auf einem insgesamt hohem Niveau (vgl. HGW 2003a: 37). Nur zu einem geringen Teil ist der Einwohnerverlust auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung zurückzuführen – der Saldo der natürlichen Bevölkerungsbewegung ist seit 1997 nahezu ausgeglichen (vgl. HGW 2002a: 4).

Auffallend ist neben den Bevölkerungsverlusten vor allem die deutliche Verschiebung der Altersstruktur zwischen 1996 und 2001: Während in diesem Zeitraum Zuwächse bei den 20- bis unter 25-Jährigen zu verzeichnen sind (hierbei muss aber die wachsende Zahl der Studenten einberechnet werden), wird ein deutlicher Rückgang der unter 15-Jährigen mit -34% und bei den Frauen im gebärfähigen Alter (15 bis unter 45 Jahre) mit -12% deutlich. Zuwächse werden bei der Gruppe der Senioren (65 Jahre und älter) festgestellt. In der Summe der Entwicklung stellen diese Merkmale deutliche Zeichen einer Überalterung der Bevölkerung dar (vgl. HGW 2002a: 6). Die Verschiebung der Altersstruktur wird sich nach Prognosen des ISEK (mit einem Horizont bis 2015) weiterhin fortsetzen: Während die Zahl der 45-65-Jährigen und die der über 65-Jährigen fast durchgehend weiter ansteigen wird, sind alle anderen Altersgruppen zwischen 18 und 45 von einer stark rückläufigen Entwicklung betroffen (vgl. HGW 2002a: 10).

### 7.2.3. Dimensionen der Schrumpfung

Greifswald ist aus Sicht der Stadtentwicklung durch typische Merkmale der städtischen Schrumpfung gekennzeichnet: Durch eine strukturell hohe Arbeitslosigkeit, durch Suburbanisierungstendenzen, anhaltende Abwanderungsprozesse und anhaltende Einwohnerverluste<sup>51</sup>.

Wie in Kapitel 2 dargestellt, zieht Schrumpfung in allen Bereichen der Stadtentwicklung Folgeprozesse nach sich. Diese sind auf stadträumlicher Ebene auch in Greifswald zu beobachten – dabei lassen sie sich nach der Kategorisierung der Aspekte städtischer Schrumpfung (vgl. Kapitel 2.2.) zum heutigen Zeitpunkt vor allem in der baulich-räumlichen und der sozialen Dimension feststellen.

#### *Baulich-räumliche Dimension*

Deutlichstes Symptom der Schrumpfungsprozesse in Greifswald sind die (lokal konzentrierten) Leerstände von Wohnraum. Gesamtstädtisch lag der Leerstand in Greifswald im Jahr 2001 bei 7% bis 8% und damit unter dem Landesdurchschnitt der Städte Mecklenburg-Vorpommerns (vgl. HGW 2002a: 69).<sup>52</sup> Im Bereich der großen Wohnungsunternehmen der WVG und der WGG, die 89% aller Mietwohnungen Greifswalds in ihren Beständen haben, lag der Leerstand 2001 bei 8,9% (vgl. HGW 2002a: 21). Dabei konzentrieren sich drei Viertel des gesamtstädtischen Leerstands in den großen Plattenbaugebieten (vgl. HGW 2002a: 21/HGW 2005):<sup>53</sup> Im Ostseeviertel Parkseite lag der Leerstand bei den großen Unternehmen im Jahr 2001 und damit zu Beginn des „Stadtumbau Ost“ bei 15%, in Schönwalde I bei 6,9% und in Schönwalde II bei 8,2%.<sup>54</sup> Beachtlich ist vor allem die Dynamik der Leerstandsentwicklung: Sie stiegen in den Plattenbaugebieten in vier Jahren<sup>55</sup> von 670 WE auf 1650 WE (vgl. HGW 2002a: 21). Zieht man die Entwicklung der Bevölkerungssalden nach Stadtteilen zur der Untersuchung hinzu, stellt man fest, dass die Orte mit dem höchsten Leerstand die höchsten Einwohnerverluste zu verzeichnen haben: Die drei Quartiere Ostseeviertel, Schönwalde I und Schönwalde II verloren zwischen 1992 und 2002 im Schnitt über ein Drittel ihrer Bewohner, während die südlich gelegenen Einfamilienhausgebiete große Zuwächse hatten. Beispielhaft genannt sei an dieser Stelle der Stadtteil Groß Schönwalde, der in diesem Zeitraum eine Verdoppelung seiner Einwohnerzahl erlebte (vgl. HGW 2003a: 37). Abbildung 18 verdeutlicht die Suburbanisierungstendenzen bei gleichzeitigen starken Bevölkerungsverlusten in der Innenstadt und in den Großwohnsiedlungen anhand der gesamtstädtischen Bevölkerungsbewegungen zwischen 1992 und 2002 nach Bevölkerungssalden.

<sup>51</sup> Wenn auch auf vergleichsweise niedrigem Niveau (vgl. Kapitel 7.2.2).

<sup>52</sup> Auf gesamtstädtischer Ebene liegen keine Leerstandszahlen aktuelleren Datums vor.

<sup>53</sup> Für das Ostseeviertel Ryckseite lagen keine Leerstandszahlen vor.

<sup>54</sup> Da im ISEK im Rahmen der Leerstandsentwicklung nur absolute Leerstandszahlen genannt werden, stammen diese Zahlen aus dem kommunalen Monitoring der Hansestadt (vgl. HGW 2005), das jedoch auf den Erhebungen des ISEK basiert.

<sup>55</sup> Zwischen 1997 und 2001.

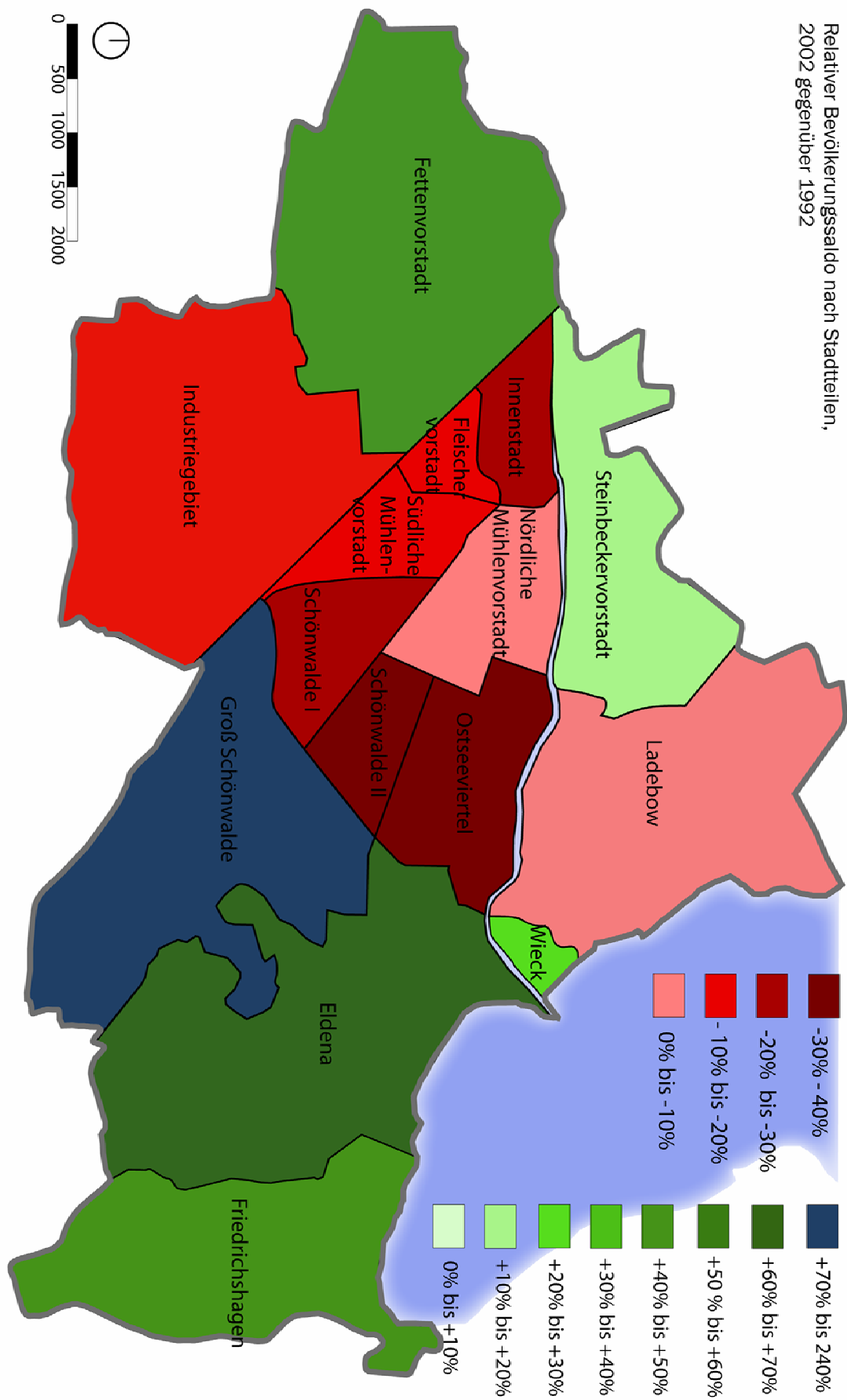


Abbildung 18: Bevölkerungssalden nach Stadtteilen, 2002 gegenüber 1992, eigene Darstellung nach HGW 2003a: 37

### ***Die soziale Dimension***

Wie oben beschrieben, ist die Entwicklung Greifswalds von negativen demographischen Prozessen wie auch von einer negativen ökonomischen Entwicklung gekennzeichnet. Das hat in den letzten Jahren zu Veränderungen in der Sozialstruktur geführt: Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist von 1996 bis 2000 um 6,6% gesunken. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und deren Dynamik manifestieren sich in der großen Zahl der Sozialhilfeempfänger; diese stieg zwischen 1994 und 2000 von 1126 Empfängern auf 2840 Empfänger (vgl. HGW 2003a: 111/ HGW 2004d: 3). Eine räumliche Differenzierung der Sozialhilfequote ergibt für die Sozialräume:

- Schönwalde I eine Quote von 7,9%,
- für Schönwalde II eine Quote von 7,5% sowie
- für das Ostseevierviertel eine Quote von 6,5%.

Im Vergleich zur Gesamtstadt, die eine Sozialhilfequote von 5,2% aufweist, ist die Quote der Sozialhilfeempfänger in den Neubaugebieten also überdurchschnittlich hoch. Damit ist auf gesamtstädtischer Ebene eine Konzentration sozial schwacher Gruppen in den Plattenbaugebieten zu verzeichnen (vgl. HGW 2004b: 5/HGW 2003b: 16). Es ist anzunehmen, dass dort schrumpfungsbedingte, selektive Abzüge der sozial stärkeren Gruppen stattgefunden haben. In Greifswald hat die soziale Segregation – wie in anderen ostdeutschen Städten (vgl. Kapitel 2.2.1) – zu einer Stigmatisierung der randstädtischen Plattenbaugebiete geführt (vgl. HGW 2002a: 45).

### ***Greifswald – eine schrumpfende Stadt?***

Abschließend stellt sich die Frage, ob Greifswald dem Typus der schrumpfenden Stadt zugeordnet werden kann. Dies erfordert eine differenzierte Betrachtung der demographischen und ökonomischen Prozesse:

Wie dargestellt, erlebte die Region um Greifswald durch die Ansiedlung von verschiedenen Industriezweigen wie dem Kernkraftwerk Lubmin oder dem Werk für Nachrichtenelektronik eine umfassende Industrialisierung, mit der ein starkes Bevölkerungs- und Siedlungswachstum einherging. Während die Ansiedlung der Industrie wirtschaftliches Wachstum und einen Ausbau der Plattenbaugebiete mit sich brachte, wurde die Rolle der Universität geschwächt. Zudem wurde die Altstadt Greifswalds systematisch vernachlässigt. In den frühen neunziger Jahren fanden mit der Schließung des Kernkraftwerks typische Prozesse der Deindustrialisierung und des Arbeitsplatzabbaus statt, die durch die Neuschaffung von Stellen im tertiären Sektor nicht kompensiert werden konnten. Dieser Bruch manifestiert sich vor allem in einer bis heute anhaltenden hohen Arbeitslosenquote. Auf der anderen Seite fanden starke Bevölkerungsverluste durch regionale und überregionale Abwanderung statt, die vermutlich mit den aufgezeigten Prozessen der Deindustrialisierung in Zusammenhang stehen.

Die größten Wanderungsverluste hatten die drei Plattenbaugebiete und die Innenstadt zu verzeichnen, die größten Wanderungszuwächse die Außenbezirke der Stadt. Während die Leerstände heute aber in der Innenstadt gering sind (vgl. HGW 2002a: 21), konzentrieren sich drei Viertel aller leerstehenden Wohnungen in den drei Plattenbaugebieten. Zudem sind in den letzten Jahren – vermutlich verursacht durch selektive Abzüge – wachsende soziale Problemlagen in diesen Gebieten zu beobachten. Mit den Bevölkerungsverlusten geht die deutliche Verschiebung der Altersstruktur in Richtung einer Überalterung der Bevölkerung bei einem gleichzeitigen Rückgang der Gruppe der Frauen im gebärfähigen Alter einher. Zusammenfassend können demnach Merkmale von Schrumpfungsprozessen wie eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit, eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung, Suburbanisierungsprozesse und eine anhaltenden Abwanderung festgestellt werden. Auch Folgeprozesse auf baulich-räumlicher und sozialer Ebene, wie der wachsende Leerstand und gleichzeitige soziale Disparitäten, wurden aufgezeigt.

Hingegen sind andere schrumpfungstypische Merkmale, wie eine stagnierende wirtschaftliche Entwicklung, nicht zu beobachten: Dies liegt vor allem an der relativ hohen gewerblichen Dynamik, wie sie sich etwa in den technologieorientierten Unternehmensgründungen äußert. Diese stehen im Zusammenhang mit dem Ausbau der Universität und der Ansiedlung universitätsnaher Einrichtungen in Forschung und Entwicklung.<sup>56</sup> Von Vorteil ist sicherlich auch, dass die Stadt auf vorhandene Potentiale wie qualifizierte Fachkräfte im Bereich der Nachrichtenelektronik zurückgreifen konnte und dadurch die Ansiedlung der Siemens-Nachrichtenelektronik möglich wurde.<sup>57</sup> Eine weitere stadtspezifische Besonderheit stellt die steigende Zahl der Studenten dar: Dies wirkt sich besonders auf dem Wohnungsmarkt positiv aus (INTERVIEW F 25.11.04). Zudem verfügt die Stadt wegen ihrer Lage am Bodden, wegen des Hafens und wegen der Nähe zur Ostsee über Potentiale in den Bereichen des maritimen Tourismus.

Die Entwicklung Greifswalds stellt sich diffus dar: Während die Stadt einerseits aufgrund der demographischen und ökonomischen Entwicklungen und deren Folgeprozessen Merkmale und Symptome der Schrumpfung aufweist, besitzt sie andererseits Wachstumspotentiale wie die Universität oder den maritimen Tourismus. Die langfristigen Prognosen des ISEK bis zum Jahr 2015 gehen aber dennoch von einer negativen Bevölkerungsentwicklung aus.

---

<sup>56</sup> Greifswald ist Teil der Hochtechnologieregion Rostock-Greifswald-Wismar (vgl. JAHRESBERICHT 2004: 54).

<sup>57</sup> Siemens-Nachrichtenelektronik ist neben der Universität mit 350 Arbeitnehmern der größte Arbeitgeber Greifswalds (vgl. INTERVIEW H 26.11.04).

### 7.3. „Stadtumbau Ost“: Inhalte, Steuerung und Maßnahmen

Aufgrund der dargestellten Entwicklungen, besonders in dem Bereich der Großwohnsiedlungen, entschloss sich die Verwaltung der Hansestadt im Herbst 2001 zur Teilnahme am Wettbewerb „Stadtumbau Ost“. Im folgenden Kapitel wird diese planerische Reaktion auf die Schrumpfungsprozesse in Greifswald dargestellt, damit schließlich am Ende der Arbeit ein Abgleich der Thesen mit der aktuellen Umsetzungspraxis vorgenommen werden kann. Ziel dieses Kapitels ist es demnach, die Wissensgrundlagen für die Bewertung der Thesen in Kapitel 8 zu legen.

#### 7.3.1. Schrumpfungsdebatte und die Erarbeitung des ISEK

Wie dargestellt war die Entwicklung Greifswalds in den frühen neunziger Jahren durch die Euphorie der Wendejahre geprägt: Greifswald wurde von Seiten der Politik als eine wachsende Stadt gesehen – ein Großteil der Vorhaben lag in der Sanierung, im Neubau und im Erhalt (INTERVIEW H 26.11.04). Sich abzeichnende Bevölkerungsverluste wurden verwaltungsintern erstmals 1993 bei der Erarbeitung des ersten Rahmenplans für das Ostseevierviertel thematisiert, als ein Entwurf mit partiellen Gebäudeabrissen diskutiert wurde – dieser konnte aber aufgrund von Widerständen in der Wohnungswirtschaft und Politik nicht durchgesetzt werden (INTERVIEW C 25.10.04). Zur gleichen Zeit wurde der in der Erstellung befindliche Flächennutzungsplan diskutiert: Dabei ging man „trotz vieler Unsicherheiten bei der Entwicklungsprognose“ (vgl. HGW 2000: 15) von einer Einwohnerzahl von 70.000 für das Jahr 2010 aus (vgl. HGW 2000: 15). Auf politischer Ebene ging man zu diesem Zeitpunkt von einem weiter anhaltenden Wachstum der Stadt aus. Es ist anzunehmen, dass die Effekte des Ausbaus der Universität und der verbesserten infrastrukturellen Anbindung sowie das künftige Wirtschaftswachstum überschätzt wurden.

Ab 1997 verschärfte sich die Entwicklung in den Plattenbaugebieten durch signifikante Abzugszahlen. Daraufhin wurde 1998 eine Untersuchung zur künftigen Bewohnerentwicklung im Ostseevierviertel Parkseite eingeleitet (INTERVIEW F 25.11.04). Daraus ergab sich, dass der Rahmenplan aus den frühen neunziger Jahren an die aktuellen Prozesse angepasst werden musste: Daher wurde 1999 der Wettbewerb „Gutachterverfahren zur Fortschreibung des Rahmenplans Ostseevierviertel“ ausgeschrieben; der Gewinnerentwurf, der im Jahr 2001 ausgearbeitet wurde, sah ein Aufwertungs- und Rückbaukonzept für den Siedlungsteil vor (vgl. WEBSITE P&S).

Über diese teilräumlichen Planungen hinaus wurde die Thematik der Schrumpfung mit den Konsequenzen des Leerstandes auf gesamtstädtischer und politischer Ebene erst mit der Ausschreibung des Bundeswettbewerbs im Herbst 2001 angegangen: „Das Problem [der Schrumpfung] kam sehr leise auf uns zu“ (vgl. INTERVIEW H 26.11.04), so wird die Situation von Seiten der Verwaltung skizziert.

Mit dem Wettbewerb und der damit verbundenen Bereitstellung der Mittel zur Erstellung eines ISEK begann die konkrete Auseinandersetzung mit dem Stadtumbau. Die Erarbeitung des ISEK wurde an Planungsbüros und Experten vergeben, die sich in einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) zusammenfanden. An der Erarbeitung des ISEK waren von November 2001 bis zum Juni 2002 das Planungsbüro „F+B GmbH“ aus Hamburg, das Institut ISRU/„populus et regio“, Dr. Wolfgang Weiß aus Kreutzmannhagen und die „URBAN Planungsgemeinschaft“ aus Greifswald beteiligt.<sup>58</sup> Greifswald konnte mit dem eingereichten Konzept den vierten Platz im Bundeswettbewerb belegen (vgl. INTERVIEW C 25.10.04).

<sup>58</sup> Im Folgenden Arbeitsgemeinschaft ISEK (ARGE ISEK) genannt.

### 7.3.2. Das ISEK der Hansestadt: Prognosen, Zielsetzung, Strategien

Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept der Hansestadt Greifswald umfasst 81 Seiten und vier großformatige DIN A0-Planzeichnungen. Es hält sich an die in Kapitel 4 diskutierten inhaltlichen und methodischen Anforderungen und erfüllt damit die formellen Ansprüche, die von Seiten des Bundes gestellt werden (vgl. BMVBW 2003a).

#### ***Gesamtstädtische Analyse und Prognose***

Entsprechend den Vorgaben des Bundes (vgl. Kapitel 4.3.2) erfolgte die Inhaltsformulierung des Konzepts aufbauend auf einer gesamtstädtischen Analyse und einer Prognose zu sechs Themenbereichen (vgl. HGW 2002a: 4 ff.):

- Einwohnerentwicklung und Haushalte
- Wirtschaft und Finanzen
- Wohnungsbestand und Wohnungsnachfrage
- Soziale und technische Infrastruktur
- Baulandentwicklung in Stadt und Umland
- Oberzentrum Greifswald-Stralsund/Stadt-Umland<sup>59</sup>

Aufgrund der bereits erfolgten detaillierten Darstellung der Schrumpfungsprozesse in Greifswald (vgl. Kapitel 7.2), die sich auch auf Erkenntnisse aus dem ISEK stützen, wird an dieser Stelle auf die Analyse des ISEK nur verkürzt eingegangen. Der hier anschließende Abschnitt konzentriert sich daher auf die Prognosen.

Einwohnerentwicklung und Haushalte: Aus einer Darstellung der bisherigen Einwohnerverluste wird die zukünftige Einwohnerentwicklung anhand von sechs Szenarien („Natürliche Entwicklung“ bis „Gemäßigt optimistische Entwicklung“) prognostiziert. Nach diesen Szenarien wird sich:

- Die Zahl der Einwohner im Jahr 2010 in einem Korridor zwischen 46.877 und 49.285 bewegen,
- bis zum Jahr 2015 wird allerdings ein weiterer Bevölkerungsrückgang auf 47.200 bis 43.900 Einwohner prognostiziert.

Das entspricht in der Zeitspanne bis 2010 weiteren Einwohnerverlusten von 7-12% (vgl. HGW 2002a: 69). Damit bewegt sich die Prognose für Greifswald innerhalb des Durchschnitts der prognostizierten Einwohnerverlusten aller Städte Mecklenburg-Vorpommerns mit einem ISEK: Für sie wird bis zum Jahr 2010 eine durchschnittliche Einwohnerentwicklung von -9,4% vorhergesagt (vgl. AM MV 2003: 40). Die durchschnittliche Haushaltsgröße wird sich je nach Szenario von 2,03 Personen im Jahr 2001 bis 2015 auf 1,85 bzw. 1,83 reduzieren. Die Gründe liegen zum einen in der Verschiebung innerhalb der Altersstrukturen mit einer starken Zunahme älterer und damit auch kleinerer Haushalte, und zum anderen in einem altersunabhängigen Trend zur Bildung von kleineren Haushalten. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Zahl der Haushalte bis zum Jahr 2015 abnimmt, aufgrund der Reduktion der durchschnittlichen Haushaltsgröße allerdings deutlich weniger als es der prognostizierten Einwohnerzahl entsprechen würde (vgl. HGW 2002a: 10 ff.).

---

<sup>59</sup> Das ISEK der Stadt Greifswald wurde mit dem Konzept der Stadt Stralsund inhaltlich abgestimmt, da sich beide Städte die Funktion eines Oberzentrums teilen.



Wirtschaft und Finanzen: Die zukünftige Wirtschaftsentwicklung wird trotz der hohen Erwerbslosenrate als relativ günstig eingeschätzt. Ausschlaggebend dafür sind vor allem Bewertungen zu der starken Position Greifswalds mit der Universität und der technologieorientierten Fertigung. Daraus wird eine Stärkung der Wirtschaft mit einer mittelfristigen Steigerung der Arbeitsplätze abgeleitet (vgl. HGW 2002a: 15ff.).

Wohnungsnachfrage: Auf eine detaillierte Auseinandersetzung mit der zukünftigen Wohnraumentwicklung Greifswalds wird an dieser Stelle verzichtet. Wie bereits dargestellt lag die Leerstandsquote Greifswalds im Jahr 2001 gesamtstädtisch zwischen 8 und 9% – das entspricht einem Leerstand von 2150 bis 2850 Wohneinheiten.<sup>60</sup> Aus Berechnungen zur zukünftigen Haushaltsentwicklung Greifswalds und einem (moderat angesetzten) künftigen Wohnungszugang ergibt sich

- für das Jahr 2010 (je nach Szenario) ein Wohnungsüberhang von 1800 bis 2800 Wohneinheiten.
- Für das Jahr 2015 wird ein Überhang zwischen 3200 und 4700 Wohneinheiten prognostiziert (vgl. HGW 2002a: 21).

Im Vergleich zu den anderen ISEK-Städten Mecklenburg-Vorpommerns geht Greifswald damit von einem moderaten Wachstum des Leerstands aus (vgl. AM MV 2003: 41). Als Orte des wachsenden Leerstandes werden vor allem die Plattenbaugebiete ausgemacht (vgl. HGW 2002a: 21).

Soziale und technische Infrastruktur: Mit dem Absinken der Einwohnerzahl wird eine deutliche Verschiebung in der Altersstruktur prognostiziert. So wird insbesondere der Anteil der Senioren zunehmen, während der Anteil von Kindern und Jugendlichen weiter rückläufig sein wird. Dies wird vor allem Verschiebungen im Bedarf nach sozialer Infrastruktur ergeben:

- Während bei Schulen, Kinderkrippen und -gärten mit Überkapazitäten zu rechnen ist, wird der Bedarf nach Altenheimen steigen (vgl. HGW 2002: 69).
- In Bezug auf die technische Infrastruktur haben die rückläufigen Bevölkerungszahlen bislang keine Anpassung des Versorgungsnetzes erforderlich gemacht. Im Falle von geplanten Rückbaumaßnahmen kann es aber zum lokal begrenzten Rückbau der Infrastruktur kommen.

Des weiteren werden keine detaillierten Aussagen gemacht (vgl. HGW 2002: 30).

Baulandentwicklung in Stadt und Umland: Die Entwicklungsmöglichkeiten für frei stehende Einfamilienhäuser im Umland sind erschöpft. Innerhalb der Stadt wird ein Nachverdichtungspotential für 900 weitere Wohneinheiten angenommen – dieses wird innerhalb der Analyse detailliert aufgezeigt.

Oberzentrum Greifswald-Stralsund/Stadt-Umland: Eine Besonderheit, die Greifswald von anderen Städten unterscheidet, ist die Tatsache, dass sich die Hansestadt die Funktion eines Oberzentrums mit der Stadt Stralsund teilt.<sup>61</sup> Die fachliche Abstimmung zwischen den beiden Städten verlief bisher informell, es wird jedoch angemerkt, dass die wechselseitige Kommunikation in Zukunft verstärkt werden sollte. Um im Rahmen der Erarbeitung des ISEK den Austausch beider Städte besser koordinieren zu können, wählen sie dieselben externen Büros (vgl. HGW 2002a: 34).

<sup>60</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass verlässliche Leerstandszahlen lediglich für die Bestände der großen Wohnungsunternehmen bzw. der Genossenschaft vorliegen; da aber 89% des Greifswalder Gesamtbestandes Mietwohnungen sind und davon 71% in Besitz der großen örtlichen Wohnungsgesellschaften liegen, ist davon auszugehen, dass mit den Prognosen ein Großteil des Wohnungsbestandes abgedeckt wird.

<sup>61</sup> Diese Besonderheit resultiert daraus, dass ein Oberzentrum eine Mindestbevölkerung von 100.000 Einwohnern aufweisen soll, es eine so große Stadt aber in der Planungsregion Vorpommern nicht gibt (vgl. HGW 2002a: 34).

### ***Zielformulierung der gesamtstädtischen Entwicklung***

Auf Grundlage der Analysen und Prognosen erfolgt die Entwicklung eines gesamtstädtischen mehrdimensionalen Leitbildes auf den Feldern:

- > Städtebau
- > Wirtschaft und Arbeitsmarkt
- > Wohnungswirtschaft
- > Infrastruktur
- > Kooperation und Kommunikation.

In der Summe dieser Teil-Leitbilder wird deutlich, dass innerhalb des ISEK keine generelle Neuausrichtung oder -justierung der Greifswalder Stadtentwicklungspolitik angestrebt wird. Das Stadtumbau-Leitbild orientiert sich an der Kontinuität der Stadtentwicklung der vergangenen Jahre:

„Die Universitätsstadt Greifswald und ihr Umland sollen sich zu einem lebendigen, innovationsorientierten, international wettbewerbsfähigen Wirtschafts-, Forschungs- und Bildungsstandort entwickeln“ (vgl. HGW 2002a: 38).

Ausgehend von diesem übergeordneten Leitbild wird eine Stadtumbaustrategie entworfen, die strukturell ein klares Bekenntnis zum Zentrum der Stadt im Sinne einer Stärkung der Innenstadt und damit des innenstadtnahen Bereichs gegenüber der Peripherie liefert:

- > Der räumliche Schrumpfungsprozess soll klar von außen nach innen verlaufen und daher größtenteils in den Plattenbaugebieten im Südosten der Stadt vollzogen werden (INTERVIEW I 26.11.04).
- > Durch Rückbau und Abriss soll es bis zum Jahr 2010 zu einer Halbierung des prognostizierten Leerstandes kommen. Gleichzeitig soll der Wohnungsbestand für die künftigen Erfordernisse umgebaut werden: Es sollen verstärkt größere Wohnungen und zielgruppenorientiertes Wohnen angeboten und die gleichzeitige Bildung von Wohneigentum auch über Neubau forciert werden (vgl. HGW 2002a: 70).<sup>62</sup>
- > Die technische und soziale Infrastruktur soll angepasst werden: Bei einem quantitativen Rückbau soll es zu einer qualitativen Aufwertung der Restbestände kommen (vgl. HGW 2002a: 38).

Aus dieser gesamtstädtischen Zielsetzung werden über die Einordnung in Gebietskategorien zwei Schwerpunktgebiete des Stadtumbaus entwickelt (vgl. HGW 2002a: 44). Die Gebietskategorien entsprechen der folgenden gewählten Einteilung:

- > Stabile Gebiete
- > Erhaltungsgebiete
- > Umstrukturierungsgebiete mit kurzfristiger (bis 2005), mittelfristiger (bis 2010) und langfristiger Priorität (bis 2015).

Handlungsbedarfe in Bezug auf Maßnahmen des Stadtumbaus werden in den so genannten „Investitionsvorranggebieten“, den Umstrukturierungsgebieten mit kurz-, mittel- oder langfristiger Priorität, gesehen. Charakteristisch für Umstrukturierungsgebiete mit dringendem Handlungsbedarf

---

<sup>62</sup> Bis zum Jahr 2010 wird ein Wohnungsneubau von 900 Wohneinheiten angestrebt (vgl. AM MV 2003).

- sind dabei ein hoher und in der Regel steigender Wohnungsleerstand sowie ein mögliches „Umkippen“ der städtebaulichen Qualität und des sozialen Milieus. Als geeignete Strategien werden Maßnahmen der Aufwertung und ggf. des Rückbaus angesehen (vgl. HGW 2002a: 44).

Die Umstrukturierungsgebiete mit mittelfristigem Handlungsbedarf

- haben Handlungsspielräume bezüglich ihrer künftigen städtebaulich-funktionalen Entwicklung. Dazu zählen Großwohnsiedlungen oder innenstadtnahe Quartiere mit Handlungsdruck, bei noch moderatem Leerstand und „chaotische“ Gebiete mit herausragender Bedeutung für das Stadtbild (vgl. HGW 2002a: 44). Dort ist ebenfalls der Einsatz von Fördermitteln vorgesehen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Einordnung der städtischen Teilgebiete in die jeweilige Gebietskategorie mit Zeithorizont.

Abbildung 19: Gebietskategorien des ISEK und zeitliche Einordnung

| Gebietskategorie und<br>Zeitkorridor | Umstrukturierungsgeb. mit<br>kurzfristiger Priorität bis<br>2005 | Umstrukturierungsgeb. mit<br>mittelfristiger Priorität bis<br>2010 | Umstrukturierungsgeb. mit<br>langfristiger Priorität bis<br>2015 |
|--------------------------------------|--|--|--|
| <b>Gebiet 1</b>                      | Schönwalde II/Ostseevierviertel Parkseite                        |  |  |
| <b>Gebiet 2</b>                      | Steinbecker Vorstadt und Nördliche Mühlenvorstadt                |  |  |
| <b>Gebiet 3</b>                      |  | Ostseevierviertel Ryckseite  |  |
| <b>Gebiet 4</b>                      |  | Schönwalde I und Südstadt  |  |
| <b>Gebiet 5</b>                      |  | Riems  |  |

Quelle: eigene Darstellung nach HGW 2002a: 44 ff.

Aus dieser Kategorisierung folgt die Wahl von zwei Wettbewerbsgebieten als „Umstrukturierungsgebiete mit dringender Priorität“ (HGW 2002a: 40):

- Wettbewerbsgebiet I „Wohnen an der Universitätsachse“:
  - Schönwalde II und Ostseevierviertel Parkseite. Diese Gebiete werden als „typische Plattenbausiedlungen“ (HGW 2002a: 40) zum Wettbewerbsgebiet I zusammengefasst.
- Wettbewerbsgebiet II „Wohnen am Ryck“:
  - Steinbeckervorstadt und nördlichen Mühlenvorstadt. Diese Gebiete werden als innenstadtnaher Bereich zum Wettbewerbsgebiet II zusammengefasst.

Die Umsetzung des gesamtstädtischen Stadtumbauleitbilds im ISEK, das zusammengefasst als „Stärkung des Zentrums durch bauliche Entwicklung – Stabilisierung des Großsiedlung durch Umbau“ zusammengefasst werden kann, wird damit über eine räumliche Doppelstrategie verfolgt. Es findet eine klare Schwerpunktsetzung statt:

- Ein Großteil des angestrebten Rückbauvolumens soll bis zum Jahr 2010 im Wettbewerbsgebiet I umgesetzt werden. Dort soll einem Umbau der Bestände durch die Doppelstrategie von Aufwertung und gegebenenfalls Rückbau oder Abriss erfolgen (vgl. HGW 2002a: 44).

- Der zweite Schwerpunkt im innenstadtnahen Bereich ist durch Brachen und heterogene Bebauungsstrukturen geprägt. Hier liegt der Fokus auf einen Umbau des Quartiers über Neubautätigkeiten. Über die bauliche Entwicklung dieses Gebiets wird eine Erweiterung der Erhaltungs- und Aufwertungsstrategie der Innenstadt in die nördliche Richtung angestrebt (vgl. HGW 2002a: 64).

Die stark unterschiedlich gewählten Handlungswege für die beiden Gebiete können anhand der jeweiligen Rückbauzahlen veranschaulicht werden. Insgesamt ist der Rückbau von 1400 WE bis 2010 und circa 2400 WE bis zum Jahr 2015 geplant (vgl. HGW 2002a: 40). Dabei findet der Rückbau im Wesentlichen im Gebiet der Großsiedlung statt. Die folgende Übersicht macht deutlich, dass es im ISEK auch Rückbauvorstellungen für das Gebiet Schönwalde I, das außerhalb der Wettbewerbsgebiete liegt, gibt. Diese werden allerdings weder räumlich differenziert noch städtebaulich oder wohnungswirtschaftlich integriert dargestellt.

Tabelle 8: Zielsetzung Abgang Wohneinheiten bis 2010/2015

| Zeitkorridor | Gesamtstadt | Wettbewerbsgebiet I | Wettbewerbsgebiet II | Schönwalde I |
|--------------|-------------|---------------------|----------------------|--------------|
| 2002 – 2010  | 1.350 WE    | 930 WE              | 46 WE                | 374 WE       |
| 2010 – 2015  | 1.000 WE    | 411 WE              | 0                    | 589 WE       |
| gesamt       | 2.350 WE    | 1.341 WE            | 46 WE                | 963 WE       |

Quelle: eigene Darstellung, nach HGW 2002a: 40

Im Folgenden werden die Inhalte des ISEK für die einzelnen Wettbewerbsgebiete näher vorgestellt:

### ***Wettbewerbsgebiet I „Wohnen an der Universitätsachse“***

Kennzeichnend für das Gebiet ist seine Lage in großer Entfernung zur Innenstadt, eine hohe Bebauungsdichte mit überwiegend sechsgeschossigen Gebäuden, ein „unzulängliches Wohnumfeld“ (HGW 2002a: 69) und ein schlechtes Image als Wohnort im Kontext der Gesamtstadt. Wie dargestellt konzentriert sich der städtische Leerstand im Wettbewerbsgebiet I:

- Im Jahr 2001 wurde ein Leerstand von 10,3% festgestellt (vgl. HGW 2002a: 21).
- Von 1996 bis 2001 verlor das Gebiet 25% seiner Einwohner, nach dem gemäßigt optimistischen Szenario wird die Zahl (von 2001) bis 2015 um weitere 13% zurückgehen (vgl. HGW 2002a: 52).

Das städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Konzept orientiert sich an der Analyse zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung sowie der prognostizierten Nachfrage nach Wohnungsgrößen. Daraus wird ein Rückbau von insgesamt 930 WE bis zum Jahr 2010 abgeleitet (vgl. HGW 2002a: 55). Die differenzierte räumliche Verteilung der Rückbau- und Abrissmaßnahmen im Wettbewerbsgebiet orientiert sich an den Leerstandszahlen und vorhandenen städtebaulichen Merkmalen:

- Da das Ostseeviertel durch die höchsten Leerstandszahlen nach Stadtteilen, durch stark typisierte Grundrisse und Gestaltungselemente der WBS 70<sup>63</sup> sowie durch hohe städtebauliche Dichten geprägt ist, wird eine Entkernung mehrerer Blöcke bei einer gleichzeitigen Aufwertung der Innenhöfe geplant.
- Im Gebiet Schönwalde II soll verstärkt ein geschossweiser Rückbau von Gebäuden umgesetzt werden (vgl. HGW 2002a: 55). Ein wesentlicher Aspekt des Stadtumbaus wird in einer Änderung der Woh-

<sup>63</sup> Industrielle Wohnungsbauserie 70.

nungsgrundrisse gesehen: Es sollen größere und zielgruppenorientierte Wohnungen für ältere Bewohner und Studenten geschaffen werden.

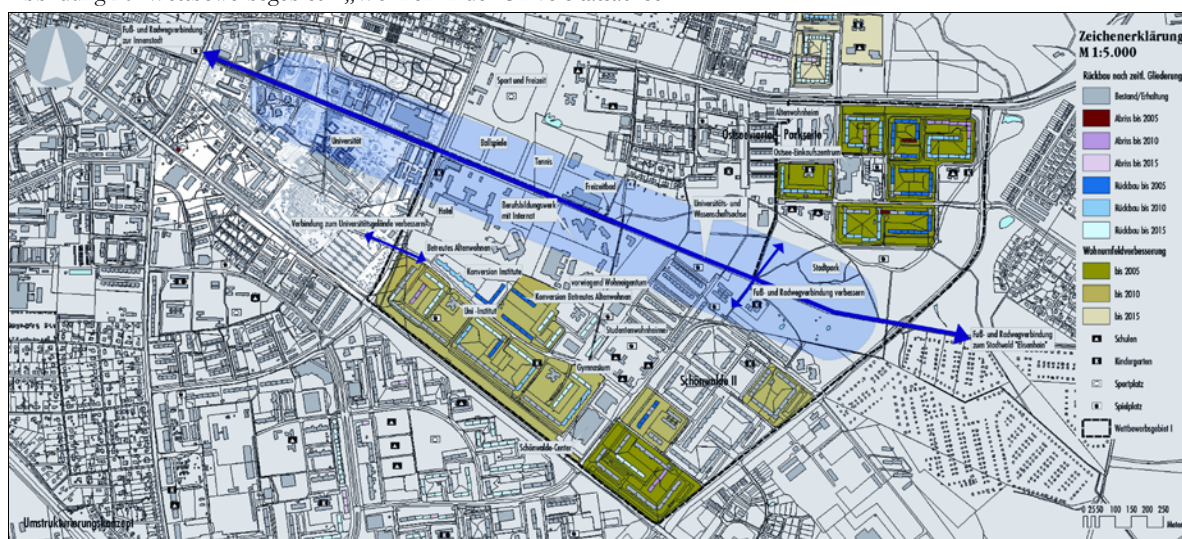
In Bezug auf die Infrastruktur werden relativ unscharfe Aussagen getroffen. Zum Zeitpunkt der Erstellung des ISEK ist keine Aufgabe von Schulstandorten vorgesehen. Die Planungen reichen jedoch nur bis zum Jahr 2006 und bedürfen dann einer Überarbeitung. Es ist damit zu rechnen, dass neben Rückbau auch die Aufgabe von Standorten notwendig sein wird. Zur Anpassung der technischen Infrastruktur werden keine genaueren Aussagen gemacht (vgl. HGW 2002a: 52ff.).

Bilanziert werden kann, dass das teilräumliche Ziel des ISEK für das Wettbewerbsgebiet I in einer Stärkung und Stabilisierung des Gebietes durch Veränderung der städtebaulichen Struktur, durch gezielten Rückbau und durch die Ansiedlung neuer Nutzungen liegt.

- Die Qualität der vorhandenen Substanz, die vor allem in den vorhandenen Wohngebäuden und der Infrastruktur gesehen wird, soll größtenteils erhalten bleiben. Es sollen lediglich städtebauliche Proportionen verändert werden.
- Neben der Wohnraummodernisierung wird ein Großteil der Aufwertungsmaßnahmen im Wohnumfeld durchgeführt. Dazu gehören die Gestaltung der Innenhöfe durch Mietergärten, die Vernetzung von Fuß- und Radwegen im Gebiet und nach außen sowie die Anlage von Spielplätzen (vgl. HGW 2002a: 55).
- Zudem soll dort durch die Ansiedlung von Einrichtungen der Universität, Gastronomie und Dienstleitungen und einen zielgruppenorientierten Wohnungsbestand eine „Intensivierung studentisch-universitären Lebens“ (vgl. HGW 2002a: 70) erreicht werden.

Generell ist durch die behutsame Rückbaustrategie eine starke Verbindung von Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen gegeben. Neben diesen baulichen Maßnahmen soll eine Veränderung des Images der Siedlung über die gezielte Ansiedlung von Einrichtungen der Universität und den gezielten Zuzug von Studenten unternommen werden. Dieser Imagewechsel soll über den Slogan „Wohnen an der Universitätsachse“ vermittelt werden.

Abbildung 20: Wettbewerbsgebiet I „Wohnen in der Universitätsachse“



Quelle: HGW 2002a

## ***Wettbewerbsgebiet II „Wohnen am Ryck“***

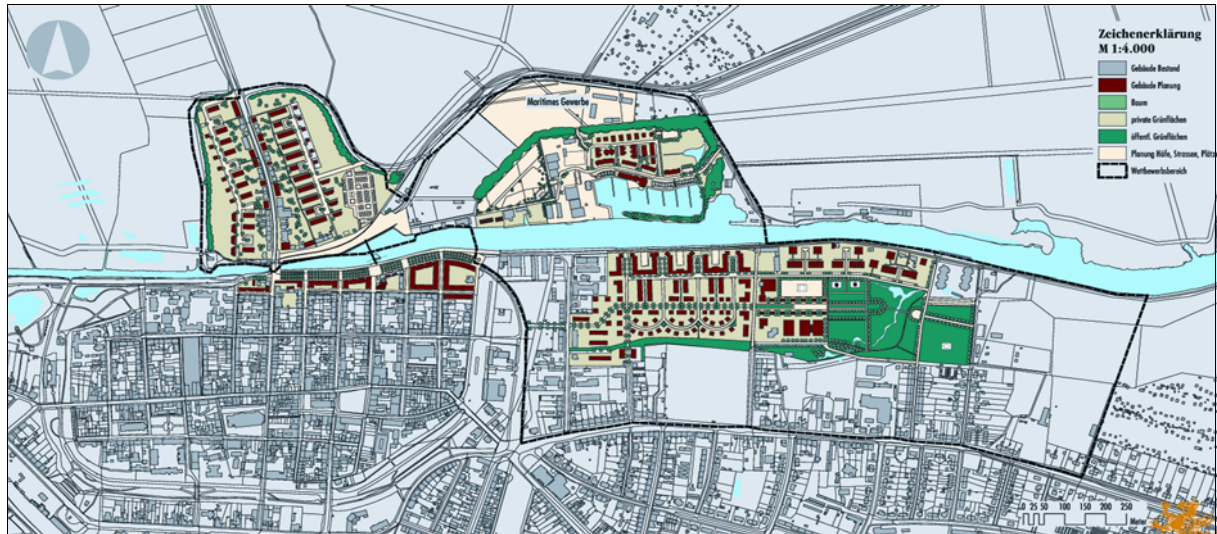
Das Gebiet ist durch die innenstadtnahe Lage am Fluss Ryck, eine geringe Bevölkerungs- und Bebauungsdichte, eine heterogene Eigentümerstruktur sowie Wohn- und Gewerbenutzungen geprägt. Die Wohn- und Wohnumfeldqualität wird im ISEK als schlecht bewertet (vgl. HGW 2002a: 61 ff.). Im Gegensatz zum Gebiet I hat das Wettbewerbsgebiet II einen geringen Bevölkerungsrückgang und geringere Leerstände aufzuweisen. Allerdings wird ohne einen planerischen Eingriff in Form von Neubau ein Bevölkerungsverlust von 12% (2001 bis 2015) erwartet (vgl. HGW 2002a: 61). Aus den oben angeführten Mängeln und der gleichzeitig hohen Lagegunst des Gebiets wird im ISEK ein „dringender Entwicklungsbedarf im Sinne einer Aufwertung dieser innerstädtischen Stadtgebiete mit städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Mitteln“ (HGW 2002a: 71) abgeleitet:

- Unter dem Motto „Wasserstadt am Ryck“ wird vorgeschlagen, den Standort bis 2015 mit bis zu 649 WE, davon 46% Mehrfamilienhäuser und 54% Einfamilienhäuser, zu entwickeln (vgl. HGW 2002a: 64). An den wassernahen Standorten sollen in Eigentumsform zielgruppenorientierte Wohnformen für alte Menschen, Familien und Universitätsangehörige entstehen.
- Neben dem Neubauvorhaben sind Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum, wie die Anlage einer öffentlichen Uferpromenade und die Verlängerung der Promenade des Stadthafens, geplant. Daneben sollen öffentliche Grünflächen im Gebiet entwickelt werden (vgl. HGW 2002a: 64).
- Der Rückbau von Gebäuden beschränkt sich auf 46 WE bis zum Jahr 2015 (vgl. HGW 2002a: 40).

Teilräumliches Ziel des Entwurfes ist die Stärkung und Entwicklung des innenstadtnahen Bereichs nördlich und südlich des Ryck. Durch den gleichzeitigen Ausbau des Museumshafens und den Bau einer Fußgängerbrücke über den Fluss westlich des Wettbewerbsgebiets soll der gesamte Bereich entwickelt werden. Darüber hinaus soll das Vorhaben auf die Gesamtstadt abstrahlen: Es wird angenommen, dass die umfangreichen investiven Wohnungsneubaumaßnahmen mit einem Gesamtumfang von circa 11 Mio. Euro (davon 7,8 Mio. Euro Fördermittel) der Stärkung der vom Strukturwandel betroffenen lokalen Bau- und Wohnungswirtschaft zugute kommen. Zudem werden Effekte zur Konsolidierung der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung in Greifswald erwartet (vgl. HGW 2002a: 66).

Die zukünftige Entwicklung des Wettbewerbsgebietes II ist stark von Wachstumsvorstellungen geprägt. Durch die Konversion der Gewerbe- und Brachflächen in hochwertige Wohnstandorte mit einem hohen Anteil an Wohneigentum werden positive Impulse für die Gesamtstadt erwartet. Damit entspricht die Entwicklung des Wettbewerbsgebietes II einer weitgefassten Interpretation der originären Zielsetzungen des Stadtumbaus.

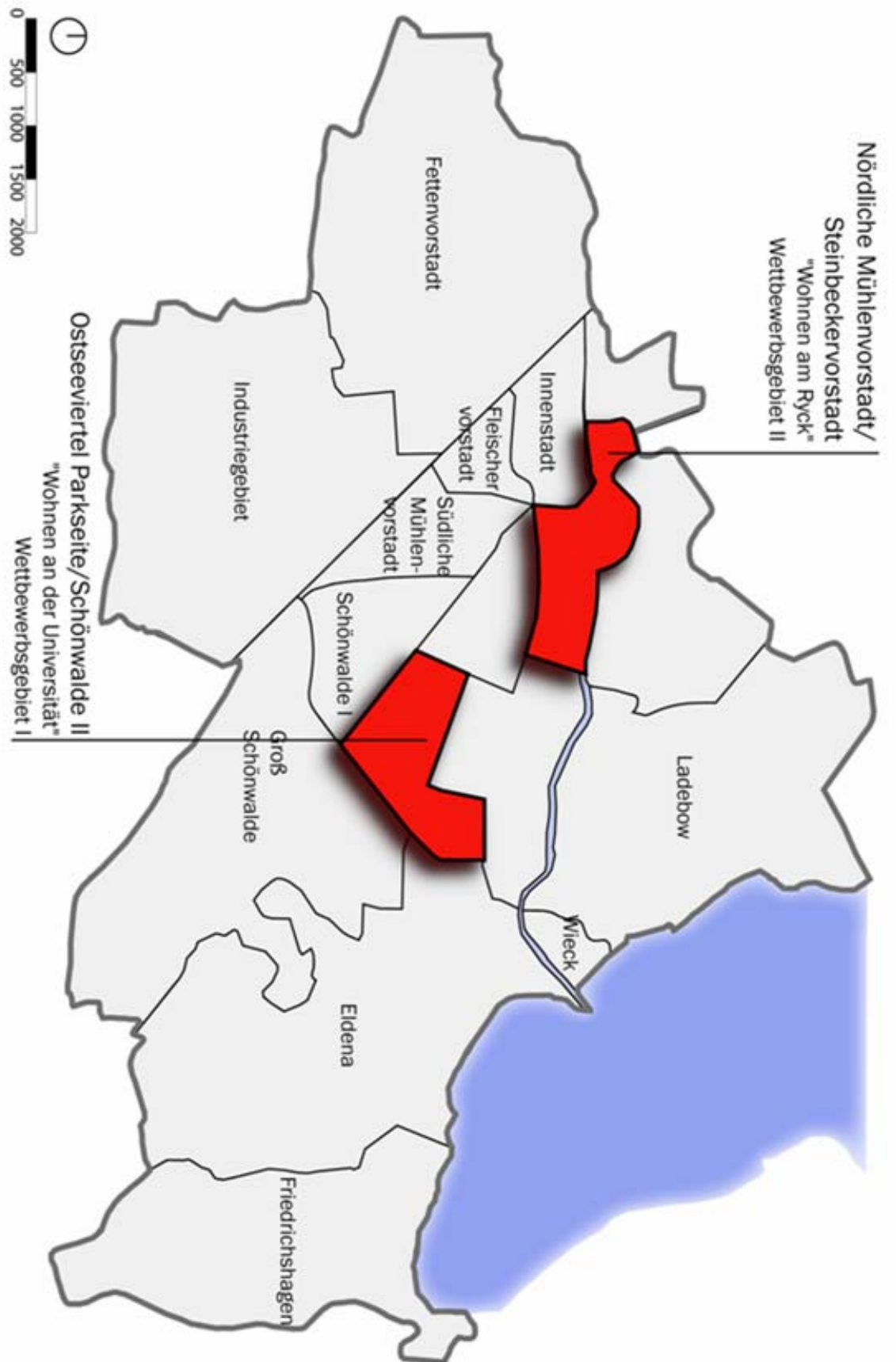
Abbildung 21: Wettbewerbsgebiet II „Wohnen am Ryck“



Quelle: HGW 2002a



Abbildung 22: Lage der Wettbewerbsgebiete aus dem ISEK innerhalb der Stadt, eigene Darstellung





### 7.3.3. Stadtumbau über gebietsbezogene Rahmenpläne

Die Abgrenzung und die Lage der heutigen Fördergebietskulissen des Stadtumbaus entsprechen nicht mehr den im ISEK erarbeiteten Wettbewerbsgebieten. Im Rahmen der Implementierung des Programms wurde eine Umlegung der Kulissen vorgenommen. Im Programmjahr 2004 umfasste die Fördergebietskulisse des Stadtumbaus alle drei Siedlungsteile der Plattenbaugebiete:

- das Ostseevierviertel Parkseite/Ryckseite und
- die Siedlungsteile Schönwalde I und Schönwalde II.

Wie Abbildung 23 verdeutlicht, entstand ein zusammenhängendes Stadtumbaugebiet im Südosten der Stadt mit einer Größe von 218,7 ha.

Damit wurde die räumliche Hierarchisierung des Stadtumbaus verlassen, da das Wettbewerbsgebiet II, die Steinbecker- und Mühlenvorstadt, aus der weiteren Umsetzung des Stadtumbaus ausgeschlossen wurde. Das Wettbewerbsgebiet II soll nun durch die Erweiterung des Sanierungsgebietes „Innenstadt/Fleischervorstadt“ in nordöstlicher Richtung über das Instrument der städtebaulichen Sanierung weiterentwickelt werden. Die vorbereitenden Untersuchungen nach §141 BauGB zur Sanierungsgebiets-erweiterung wurden im Sommer 2004 eingeleitet (siehe HGW 2004c).

Eine weitere Besonderheit des Greifswalder Stadtumbaus liegt darin, dass die konkrete, teilräumliche Umsetzung des Programms nicht über das Instrument des ISEK koordiniert wird. Die (informelle) planerische Begleitung in allen drei Stadtumbaugebieten wird über aktuelle, teilräumliche Rahmenpläne geregelt (siehe HGW 2003b, HGW 2004a und HGW 2004b). Diese sind zum Teil Fortschreibungen bestehender Rahmenpläne aus den neunziger Jahren,<sup>64</sup> jedoch unter der Einbeziehung der Analysen, Prognosen und Entwicklungsziele des ISEK. Für den Siedlungsteil Schönwalde II wurde unter Berücksichtigung der Vorgaben des ISEK ein neuer Rahmenplan erstellt. Der Bereich Ostseevierviertel Ryckseite befindet sich zwar in der Gebietskulisse des Stadtumbaus, wurde jedoch in keinen Rahmenplan integriert.

Da die Erstellung der Rahmenpläne mit einer Aktualisierung des ISEK-Zahlenmaterials durch Bestandsaufnahme, Analyse und Prognose einherging<sup>65</sup>, können die teilräumlichen Rahmenpläne

- zum einen als eine Fortschreibung des ISEK auf teilräumlicher Ebene gelesen werden;
- zum anderen untersuchen sie städtebauliche Auswirkungen des ISEK für den Stadtteil. Sie vertiefen städtebauliche, freiraumplanerische und verkehrsplanerische Belange des ISEK für den jeweiligen Stadtteil und unterbreiten zum Teil alternative Vorschläge (vgl. HGW 2004 b: 3).

<sup>64</sup> „Rahmenplan Ostseevierviertel Parkseite“, 1996, „Städtebauliches Konzept Schönwalde I“, 1994.

<sup>65</sup> Eine Ausnahme stellt der Rahmenplan Ostseevierviertel dar, der parallel und in Abstimmung mit dem ISEK erstellt wurde.

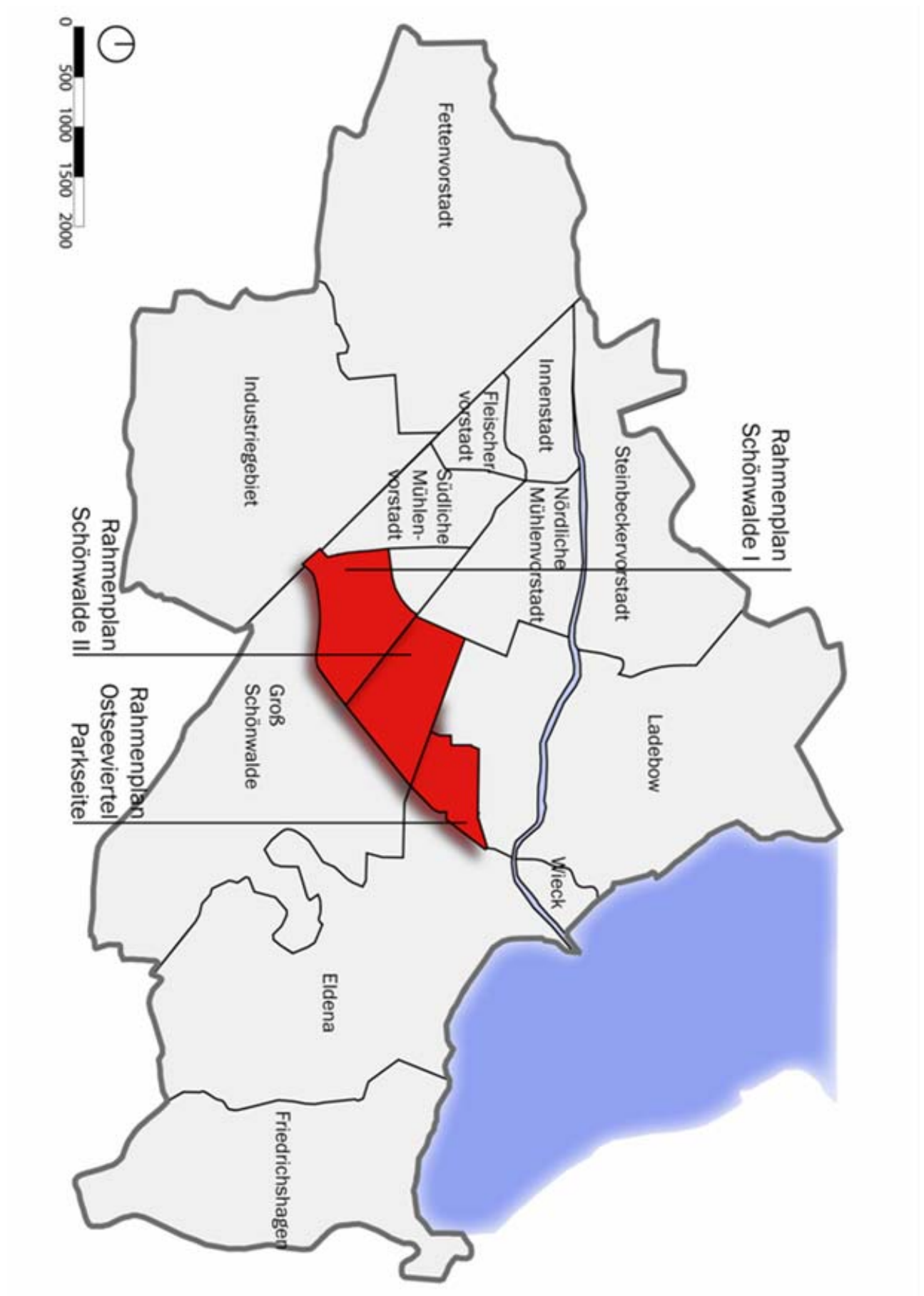


Abbildung 23: Untersuchungsräume der Rahmenpläne, eigene Darstellung

Durch diese planerische Vorgehensweise entsprechen die Stadtumbaukulissen den räumlichen Abgrenzungen der Rahmenpläne – daneben übernehmen sie auf teilräumlicher Ebene die Funktion des ISEK.

### ***Rahmenplan Ostseeviertel Parkseite***

Das Ostseeviertel stellt mit knapp 45 ha das kleinste Gebiet der drei Stadtumbaugebiete dar und liegt am nördlichen Rand des „Plattenbaugürtels“ in der Nähe des Ryck (vgl. Abbildung 23).<sup>66</sup> Es wurde Mitte der achtziger Jahre in verdichteter Blockbauweise errichtet. Der Leerstand im Quartier lag im Jahr 2001 bei 15%, ist aber seitdem stark steigend. Im Jahr 2004 lag der Leerstand im Bereich der großen Unternehmen schon bei 31,38% (vgl. HGW 2005).

Aufgrund der bereits vorhandenen infrastrukturellen Ausstattung ist es Ziel des Stadtumbaus das Ostseeviertels Parkseite als Wohnquartier zu stärken. Der Umbau konzentriert sich auf den Rückbau der großmaßstäblichen sieben Blöcke zu kleineren, überschaubaren Nachbarschaftseinheiten. Dies wird über einen aufwendigen Umbau der einzelnen Blöcke realisiert:<sup>67</sup>

- Die Blöcke (A3, A4, A5) werden durch den Abriss der innen liegenden Riegel baulich entdichtet. Durch die Abrisse entstehen Bebauungsformen in partiell geöffneter Blockrandstruktur.
- Die Innenhöfe aller sieben Blöcke werden durch Parzellierungen in Mietergärten privatisiert. Es soll eine klare Trennung öffentlicher und privater Bereiche geschaffen werden.
- Neben dem Abriss ganzer Gebäudeteile werden in allen Blöcken ein bis zwei Geschosse zurückgebaut. Durch den Abriss und den Rückbau wird das Wohnungsangebot um 30% (das entspricht 664 WE) reduziert.
- Die Wohnungsgrundrisse werden differenziert. Dadurch soll ein zielgruppenorientiertes Wohnen für verschiedene Einkommens- und Haushaltsformen unter besonderer Berücksichtigung von Angeboten für Senioren geschaffen werden.

Neben dem Umbau der Blöcke werden verschiedene Maßnahmen auf öffentlichen Flächen durchgeführt:

- Zusätzlich zu der Umgestaltung von öffentlichen Plätzen im Quartierszentrum sollen an den Rändern des Viertels Spielplätze und Sportanlagen angelegt werden.
- Zudem ist mit dem Abbruch des Pflegeheims im Norden des Gebiets eine Anpassung der sozialen Infrastruktur geplant.
- Auf der Ebene der technischen Infrastruktur sollen Ergänzungen der Verkehrsstruktur mit zusätzlichen Stellplätzen und Straßenverbindungen vorgenommen werden. Zudem werden neue Fuß- und Radwege angelegt.

Die Stadtumbaustrategie für das Ostseeviertel sieht eine Bündelung von Abriss-, Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen vor. Städtebaulich wird eine Stärkung des Siedlungszentrums angestrebt; daher werden die innenliegenden Blöcke als erstes umgebaut. Insgesamt wird bis zum Jahr 2010 ein umfangreicher Umbau mit 21 Einzelmaßnahmen vorgeschlagen.

<sup>66</sup> Alle Angaben sind dem Rahmenplan 2002 Ostseeviertel Parkseite entnommen (vgl. HGW 2003b).

<sup>67</sup> Übersichtskarten zu den einzelnen Stadtteilen befinden sich im Anhang der Arbeit.

### ***Rahmenplan Schönwalde I***

Das Gebiet Schönwalde I stellt nicht nur das größte der drei Stadtumbaugebiete dar, sondern ist auch das älteste der drei Neubauquartiere: Es wurde ab Ende der sechziger Jahre in Block- und Zeilenbauweise errichtet.<sup>68</sup> Im Rahmen der Wohnumfeldverbesserung wurden in den neunziger Jahren bereits erhebliche Aufwertungsmaßnahmen im Quartier durchgeführt. Ziel des Stadtumbaus in Schönwalde I ist die weitere Stärkung des Quartiers als Wohnstandort durch die behutsame Weiterentwicklung der vorhandenen Strukturen:

- Daher wird eine Reduktion von Wohnraum hauptsächlich an den Rändern des Gebiets am südlichen Quartiersrand geplant. Auf den Abrissflächen soll ein extensiv gestalteter Grünzug mit Sportangeboten und Stadtvillen entstehen.
- Zudem soll der gesamte südliche Bereich des Gebietes durch den Bau von Wohngebäuden und der Anlage eines „Stadtteilparks West“ auf einer Gewerbebrache aufgewertet werden.
- Weitere Maßnahmen konzentrieren sich entlang der Lomonossowalle: Dort soll der Wohnungsbestand durch Abriss, Rückbau und Sanierung entdichtet und modernisiert werden.

Auch der vereinzelte Rückbau oder Gebäudeabriss ist an anderen Stellen im Quartier geplant. Bis zum Jahr 2010 ist der Rückbau von insgesamt 840 WE vorgesehen. Neben dem Rückbau sind bauliche Ergänzungen durch Stadtvillen und Gewerbe- und Büronutzungen angedacht. Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung sollen im gesamten Quartier durchgeführt werden:

- Ein Großteil der Wohnhöfe und der Abrissflächen soll durch Funktionszuweisung in private, halbprivate und öffentliche Räume zониert werden.
- Auf öffentlichen Flächen wird eine Verbesserung der Freiraumgestaltung angestrebt. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Umgestaltung des Grünzugs an der Schönwalder Landstraße und die Umsetzung des Stadtteilparks West. Im Bereich der öffentlichen Räume soll eine Verbesserung der Aufenthaltsqualität durch die Schaffung attraktiver öffentlicher Plätze und durch eine intensive Durchgrünung der Straßenräume erreicht werden.
- Zudem sind Maßnahmen der Anpassung der Infrastruktur vorgesehen: Neben der Erweiterung des Angebots an Sporteinrichtungen ist die Anlage von Spielplätzen geplant. Im Rahmen der Anpassung der sozialen Infrastruktur sollen zwei Schulgebäude im Gebiet abgerissen werden. Gleichzeitig läuft der Rückbau der technischen Infrastruktur.

Bis zum Jahr 2015 sollen insgesamt 16 zentrale Maßnahmen des Stadtumbaus stattfinden. Dabei wird inhaltlich mit der Verknüpfung von Abriss und Aufwertung eine ähnliche Strategie wie im Ostseeviertel Parkseite verfolgt, allerdings sind – anders als im Ostseeviertel – mit 317 neuen Wohneinheiten Neubaumaßnahmen in erheblichem Umfang vorgesehen. Der Rückbau von Gebäuden ist überwiegend am südlichen Rand des Gebietes geplant, überdies ist räumlich tendenziell eine Streuung der Maßnahmen beabsichtigt.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Alle Angaben sind dem Rahmenplan Schönwalde I – Fortschreibung Rahmenplan entnommen (vgl. HGW 2004a).

<sup>69</sup> Da sich der Rahmenplan zum Zeitpunkt der Erstellung der Arbeit noch im Verfahren befanden, können keine weiteren Angaben zu zeitlichen Zielvorstellungen, zur Finanzierung oder zur konkreten Durchführung des Stadtumbaus gemacht werden.

## ***Rahmenplan Schönwalde II***

Das Gebiet Schönwalde II liegt zwischen dem Ostseeviertel und der Siedlung Schönwalde I, wurde ab den frühen siebziger Jahren in Block- und Zeilenbauweise errichtet und umfasst 68,7 ha.<sup>70</sup> Ziel des Stadtumbaus ist die Stärkung und Stabilisierung des Viertels durch Maßnahmen des Rückbaus und der Aufwertung an Wohngebäuden. Zudem ist die Ansiedlung verschiedener, universitätsnaher Nutzungen geplant. Dadurch soll eine bessere funktionale Verbindung des Quartiers mit den umliegenden Forschungs- und Bildungseinrichtungen erreicht werden. Räumlich konzentriert sich der Stadtumbau auf den südlichen Bereich der Siedlung, da der nördliche bereits in den vergangenen Jahren saniert wurde.

- Zentraler Ort des Stadtumbaus ist die Makarenkostraße: Dort wird durch einen geschossweisen Rückbau von sechs auf durchgängig vier Geschosse eine Verbesserung des äußeren Erscheinungsbildes angestrebt. Zudem sollen durch den Bau von zwölf ein- bis zweigeschossigen Pavillons ergänzende Nutzungsangebote eingerichtet werden. In den Höfen sollen Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung umgesetzt werden.
- Zweiter Schwerpunkt des Stadtumbaus ist neben dem Standort Makarenkostraße das Zentrum des Quartiers um die Kreuzung Makarenkostraße/Ernst-Thälmann-Ring. Dort soll durch den Abriss von Gebäuden, eine neue Gestaltung der Freiräume sowie die Ansiedlung von Nutzungen u.a. des Einzelhandels die Ausbildung eines Stadtteilzentrums erreicht werden. Abrissflächen werden durch Grünzüge, den Stadtteilpark oder Neubebauung nachgenutzt.

Abseits der beiden Schwerpunkte sind nur partiell Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen vor allem in unsanierten Objekten bzw. sanierten Blöcken mit hohen Leerständen geplant. Insgesamt sollen im Gebiet bis zum Jahr 2015 766 WE zurückgebaut werden. In Bezug auf die technische Infrastruktur sind der Ausbau des Rad- und Fußwegenetzes, der Bau von Stellplätzen und andere verkehrsplanerische Maßnahmen angedacht. Zum Rückbau der sozialen Infrastruktur werden keine detaillierten Aussagen getroffen.

Mit diesen insgesamt vierzehn zentralen Maßnahmen des Stadtumbaus werden bis zum Jahr 2015 unter anderem die Stärkung der Makarenkostraße und die Ausbildung eines Stadtteilzentrums angestrebt. Im nördliche Bereich von Schönwalde II sind aufgrund des fortgeschrittenen Sanierungsstands nur wenige Stadtumbaumaßnahmen beabsichtigt.

## ***Vom ISEK zu den Rahmenplänen***

Die nähere Betrachtung der Rahmenpläne hat gezeigt, dass die grundsätzliche Stadtumbaustrategie des ISEK in den Gebieten der Plattenbaugebiete beibehalten und verfeinert wurde. Besonders die Entwicklungsziele der Teilgebiete Ostseeviertel Parkseite und Schönwalde II entsprechen der Strategie des ISEK für das dort als „Wohnen an der Universitätsachse“ bezeichnete Wettbewerbsgebiet I. Die planerischen und wohnungswirtschaftlichen Zielstellungen werden in den Rahmenplänen jedoch feinkörniger dargestellt: Die detaillierte Betrachtung bezieht sich vor allem auf

- die Freiraumplanung,
- die Nachnutzung von Abrissflächen
- und genauere Prognosen zu sozialer und technischer Infrastruktur.

Neue teilträumliche Leitbilder werden für die Siedlungsteile nicht aufgestellt. Somit ist in der Entwicklung vom ISEK zu den Rahmenplänen hin eine planerische Kontinuität erkennbar. Die größten (zum jetzigen

<sup>70</sup> Alle Angaben sind dem städtebaulichen Rahmenplan Schönwalde II, Kurzfassung, entnommen (vgl. HGW 2004b).

Zeitpunkt erkennbaren) Abweichungen in den Rahmenplänen ergeben sich aus der Quantität der Rückbau- und Abrissmaßnahmen. Insgesamt sollen in den drei Gebieten 2270 Wohneinheiten durch Abriss oder Rückbau vom Markt genommen werden.<sup>71</sup>

Da die Wettbewerbsgebiete des ISEK in Zahl und räumlicher Abgrenzung von der Fördergebietskulisse des Stadtumbaus divergieren und zudem unterschiedlich ausgelegte planerische Zeitkorridore umfassen, ist ein bewertender Vergleich schwierig. In den Rahmenplänen selbst werden jedoch die größeren Rückbauvolumina im Vergleich zum ISEK angegeben. Sie werden aus der Unwägbarkeit zukünftiger Bevölkerungsentwicklung abgeleitet. Die höheren Abrisszahlen werden damit begründet, dass zu positive Einschätzungen schwerer zu korrigieren seien. Generell ist zu vermuten, dass sich durch die differenziertere wohnungswirtschaftliche Abstimmung in den Rahmenplänen realistischere Zahlen ergeben als im ISEK erarbeitet.

---

<sup>71</sup> 840 Wohneinheiten in Schönwalde I (kein zeitlicher Planungshorizont), 766 Wohneinheiten bis 2015 in Schönwalde II und 664 Wohneinheiten bis 2010 im Ostseeviertel Parkseite (vgl. HGW 2004a: 18, HGW 2004b: 23, HGW 2003b: 33).

## 7.4. Die Umsetzung des Stadtumbaus

Die Umsetzung des Programms orientiert sich inhaltlich an den Zielsetzungen der Rahmenpläne. Allerdings wurde im ersten Programmjahr 2002 neben den Siedlungsteilen Schönwalde I und Ostseeviertel Park/Ryckseite das Sanierungsgebiet der Innenstadt/Fleischervorstadt in die Gebietskulisse des Stadtumbaus aufgenommen. Mit Ablauf des Jahres 2002 wurde das innerstädtische Gebiet aus der Fördergebietskulisse wieder entfernt. Stattdessen erfolgte die Aufnahme von Schönwalde II zum 13.09.2003. Damit liegen zum heutigen Zeitpunkt alle Stadtumbaugebiete Greifswalds in den drei großen Plattenbausiedlungen, wie Abbildung 24 veranschaulicht.<sup>72</sup> Fördergebietskulissen des Stadtumbaus im Jahr 2004 waren (vgl. HGW 2002b, HGW 2003c und HGW 2004e):

- die Siedlungen Ostseeviertel Parkseite/Ryckseite<sup>73</sup>
- die Siedlung Schönwalde I
- die Siedlung Schönwalde II

### 7.4.1. Aktueller Umsetzungsstand des Stadtumbaus

Insgesamt wurden im Rahmen des Projekts „Stadtumbau Ost“ in den Haushaltsjahren 2002 bis 2004 von Seiten des Bundes, des Landes, der Kommune und der Unternehmen der Wohnungswirtschaft 10.796.321 Euro in den Stadtumbau investiert.<sup>74</sup> Alle Angaben zu Investitionssummen beruhen auf eigenen Berechnungen<sup>75</sup> sowie auf mündlichen Aussagen des Sanierungsträgers und auf schriftlichen Auskünften des Stadtplanungsamtes. Die Verteilung der Mittel auf die jeweiligen Programmbereiche spiegelt die bisherige Schwerpunktsetzung des Stadtumbaus in Greifswald wider:

- 7,75% (entspricht circa 830.192 Euro) dieser Gesamtsumme ging in den Komplettabriss<sup>76</sup>
- 40,5% (entspricht circa 4.378.000 Euro) der Gesamtsumme ging in den Bereich Rückbau und Modernisierung
- 51,75% (entspricht circa 588.119,81 Euro) der Gesamtsumme ging in den Programmteil Aufwertung.

<sup>72</sup> Der Umsetzungsstand des Programms „Stadtumbau Ost“ in Greifswald wird inklusive des Haushaltsjahres 2004 beurteilt. Für das Programmjahr 2005 liegen bei verfassen dieser Arbeit noch keine weiteren Zahlen vor.

<sup>73</sup> Auf diese beiden Siedlungsteile wird im Folgenden separat eingegangen, da dort unterschiedliche Strategien des Stadtumbaus verfolgt werden.

<sup>74</sup> Berechnung nach Haushaltsjahren (ein Programmjahr umfasst 5 Haushaltsjahre). Die bestätigten Mittel werden prozentual auf die einzelnen Haushaltsjahre aufgeteilt. Die Aufstellung bezieht sich damit auf die Mittel, welche kassenwirksam bereitgestellt wurden. Nicht in die Berechnung einbezogen werden konnten die Eigenmittelanteile der Wohnungsunternehmen bei privaten Erschließungsmaßnahmen, da für diesen Sektor keine Zahlen vorlagen. Es ist daher damit zu rechnen, dass die absoluten Kosten des Stadtumbaus im Programmbereich Aufwertung tatsächlich höher ausfallen, als die angegebenen Zahlen.

<sup>75</sup> Vgl. HGW 2002b, HGW 2003c und HGW 2004e.

<sup>76</sup> Entspricht dem Programmteil Rückbau, wird aber hier zur genaueren Darstellung ausdifferenziert.

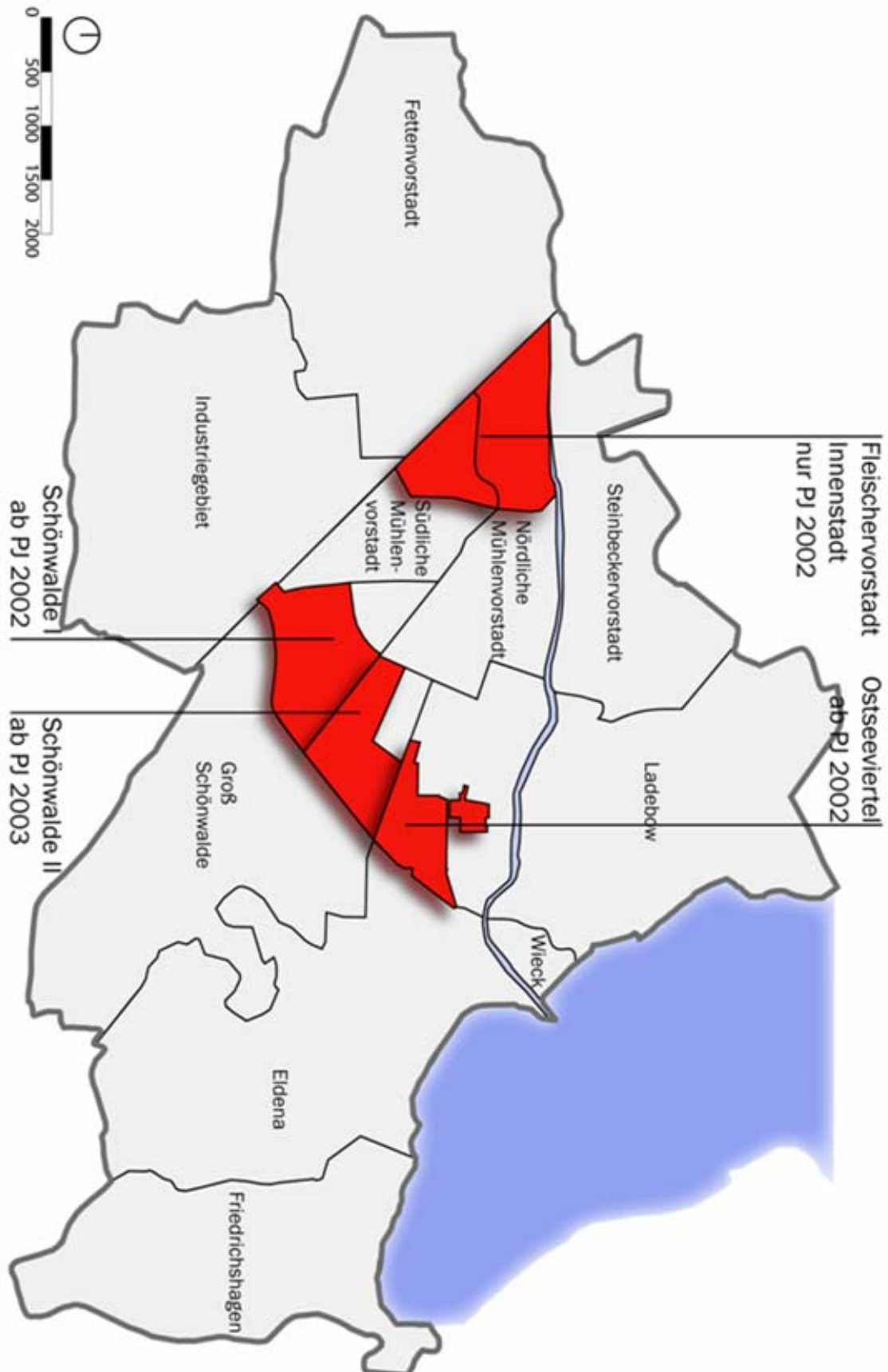


Abbildung 24: Fördergebietskulissen Stadtumbau, Haushaltsjahre 2002-2004, eigene Darstellung, die Abkürzung „PJ“ steht für „Programmjahr“



Die räumliche Verteilung der Finanzmittel macht deutlich, dass der Großteil in die aktuellen Gebietskulissen fließt; nur ein geringer Anteil (aus dem ersten Programmjahr 2002) ging in das Sanierungsgebiet der Innenstadt/Fleischervorstadt:

- 8,3% der Mittel wurden in das Gebiet Innenstadt/Fleischervorstadt investiert
- 91,7% der Mittel flossen in die Plattenbaugebiete.

Folgende Tabelle veranschaulicht – dargestellt nach den jeweiligen Stadtumbaukulissen und den umgesetzten Maßnahmen – den aktuellen Umsetzungsstand des Stadtumbaus in Greifswald:

Tabelle 9: Eingesetzte Stadtumbaumittel in Euro, Haushaltsjahre 2002 – 2004 (01.01.2002 bis 31.12.2004), alle Fördergebiete

|                         | <b>Größe</b> | <b>Abriss</b> | <b>Rückb./Mod.</b> | <b>Aufwertung</b> | <b>Gesamt</b>  |
|-------------------------|--------------|---------------|--------------------|-------------------|----------------|
| <b>Ostseeviertel PS</b> | 45 ha        | 321.369       | 4.378.000          | 1.242.252,17      | 5.941.621,17   |
| <b>Schönwalde I</b>     | 110ha        | 257.468       | –                  | 3.221.381,11      | 3.478.849,11   |
| <b>Schönwalde II</b>    | 68,7 ha      | 251.365       | –                  | 224.416,53        | 475.781,53     |
| <b>Ostseeviertel RS</b> | k.A.         | –             | –                  | –                 | –              |
| <b>Innenstadt/FV</b>    | 68,5 ha      | –             | –                  | 900.070,00        | 900.070,00     |
| <b>Gesamtstadt</b>      |              | 830.202       | 4.378.000          | 5.588.119,8       | 10.796.321, 81 |

Quelle: eigene Berechnung nach HGW 2002b HGW 2003c HGW 2004e und INTERVIEW N 15.04.05, eigene Darstellung

Aus diesen Zahlen lassen sich einige zentrale Merkmale des Greifswalder Stadtumbaus ableiten:

- Der Stadtumbau in Greifswald ist überwiegend ein Umbau der Plattenbaugebiete.
- Gemessen am Verhältnis des Mittelflusses zu der jeweiligen Gebietsgröße konzentriert sich der Stadtumbau im Moment stark auf das Gebiet Ostseeviertel Parkseite.
- Der Stadtumbau in Greifswald ist ein Aufwertungs- und Rückbauprogramm. Maßnahmen des Komplettabbruchs spielen bisher nur eine untergeordnete Rolle.

Zusammenfassend lässt sich folgern, dass der Stadtumbau (trotz der investierten Mittel in der Innenstadt) vor allem ein Programm der Plattenbaugebiete und damit – aufgrund der Eigentumsverhältnisse – ein Programm der großen Wohnungsbaugesellschaft WVG und der Genossenschaft WGG darstellt. Die Einbeziehung privater Einzeleigentümer spielt bisher keine Rolle.

Räumlich ist die Konzentration auf das Ostseeviertel Parkseite ersichtlich: Von Seiten der Verwaltung und den Akteuren des Wohnungsmarktes wird diese Prioritätensetzung bestätigt: „Das Ostseeviertel Parkseite hat bei uns absolute Priorität. Darüber sind wir uns alle einig“ (vgl. INTERVIEW F 25.11.04). In diesem Gebiet findet vor allem eine starke Investitionstätigkeit der Wohnungswirtschaft statt – der aufwendige Umbau der Quartiere A4, B4 und C4 mit einem hohen Anteil an Rückbau- und Modernisierungstätigkeiten schlägt sich auch im Mittelfluss nieder (siehe auch Tabelle 9).

Nach diesem ersten Überblick wird im Folgenden der bisherige Verlauf des Stadtumbaus in den jeweiligen Gebieten detailliert dargestellt und anhand einiger Abbildungen verdeutlicht. Im Anschluss folgt eine dezidierte Analyse zur Umsetzung der Aufwertungsmaßnahmen.

### ***Gesamtprogramm „Stadtumbau Ost“: Gebiet Innenstadt/Fleischervorstadt***

---

Abbildung 25: Stadtumbaugebiet Innenstadt/Fleischervorstadt: Neu gestalteter Straßenraum Steinstraße



In diese Fördergebietskategorie wurde lediglich im ersten Programmjahr 2002 investiert. Dabei flossen ausschließlich Mittel aus dem Programmteil Aufwertung, die investierten Mittel wurden ausschließlich für die Neugestaltung des Straßenraums der Steinstraße in der Fleischervorstadt aufgewendet (INTERVIEW N 15.04.05). Die Umsetzung dieser Maßnahme ist bereits abgeschlossen, wie Abbildung 25 verdeutlicht.

Quelle: eigene Aufnahme, April 2005

### ***Gesamtprogramm „Stadtumbau Ost“: Gebiet Ostseevierviertel Parkseite***

---

Während die ersten beiden Programmjahre von der Vorbereitung des Stadtumbaus, insbesondere von der Verabschiedung des Rahmenplans und der Entwurfs- und Genehmigungsplanung bestimmt waren, wurde gleichzeitig der bereits begonnene Ausbau des Stadtparks zwischen Ostseevierviertel Parkseite und Schönwalde II fortgesetzt (vgl. HGW 2002b: 142 ff.).

Die ersten Maßnahmen des Rahmenplans wurden im Programmjahr 2004 mit dem quartiersweisen Umbau der Blöcke A4 und B4 umgesetzt:

- Dies umfasste den Abriss von 232 Wohneinheiten in den Blöcken A4 und B4.<sup>77</sup>
- Des weiteren sollten die neu geschaffenen entdichteten Innenhöfe des Quartiers durch Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung und der Nachnutzung von Abrissflächen gestaltet werden – die Durchführung musste jedoch aufgrund der schlechten Witterungsbedingungen auf das Jahr 2005 verschoben werden.
- Zugleich ging der Ausbau des Stadtparks in den dritten Bauabschnitt (vgl. HGW 2004e: 48).

Der Umbau des ersten Blocks A4 wird demnächst abgeschlossen, erste Mieter konnten bereits einziehen; die Bauarbeiten in Block B4 werden im Moment ausgeführt.<sup>78</sup>

„Stadtumbau Ost“ bedeutet für das Quartier Ostseevierviertel Parkseite einen vollständigen Umbau des Quartiers. Dabei wird die Strategie einer Bündelung der Maßnahmen in einer starken Verknüpfung des Abrisses und der Aufwertung über einen quartiersweisen Umbau verfolgt. Das Vorhaben wird von allen Befragten als das „Paradebeispiel“ (INTERVIEW L 01.12.04) und Vorbild für den weiteren Stadtumbauprozess in Greifswald bewertet.

---

<sup>77</sup> Schriftliche Auskunft Stadtplanungsamt Greifswald, 07.04.05.

<sup>78</sup> Der Umbau des Block C4 wird ab dem Jahr 2006 angestrebt. Zur genaueren Darstellung siehe Übersichtskarten im Anhang der Arbeit.

In Zukunft ist nach der Rahmanplanung der Umbau vier weiterer Blöcke vorgesehen, die Durchführung dieser Vorhaben wird jedoch von Befragten als ungewiss angesehen (INTERVIEW I 26.11.04/INTERVIEW L 01.12.04).

Abbildung 26: Ostseeviertel Parkseite: Fertiger Block A4 und Umbau Block B4 und Abbildung 27: Rückzug der Bewohner



Quelle: eigene Aufnahmen, November 2004

### *Gesamtprogramm „Stadtumbau Ost“: Schönwalde I*

In diesem Quartier wurden in den Jahren 2002 und 2003 Maßnahmen der Vorbereitung des Stadtumbaus durchgeführt; parallel wurden laufende Planungen, insbesondere in der Gestaltung von öffentlichen Räumen, fortgesetzt (HGW 2002b: 111 ff./HGW 2003c: 39). Im Jahr 2004 wurde ein Großteil der Maßnahmen des Stadtumbaus realisiert:

- Ein Gebäude mit 63 Wohneinheiten an der Gaußstraße wurde komplett abgebrochen.<sup>79</sup>
- Daneben wurden zwei zentrale Aufwertungsmaßnahmen an öffentlichen Plätzen entlang des Ernst-Thälmann-Rings umgesetzt (siehe Abbildung 30). Zudem wurden weitere Maßnahmen der Freiraumgestaltung durchgeführt, wie beispielsweise die Umgestaltung des Innenbereichs eines Blocks im Süden des Gebiets (INTERVIEW L 01.12.04/HGW 2004e: 53/54).

Abbildung 28: Schönwalde I: Vorbereitung des Abrisses Gaußstraße, Abbildung 29: Abrissfläche in der Gaußstraße, Abbildung 30: Gestaltung des öffentlichen Raums am Ernst-Thälmann-Ring



Quelle: eigene Aufnahmen, November 2004 und April 2005

<sup>79</sup> Schriftliche Auskunft Stadtplanungsamt Greifswald, 07.04.05.

Anders als im Gebiet Ostseeviertel Parkseite findet in Schönwalde I bisher eine breitere Streuung der Stadtumbauaßnahmen statt. Das liegt daran, dass bereits während der neunziger Jahre im Rahmen des Programms der Wohnumfeldverbesserung Investitionen in dem Viertel vorgenommen wurden – das Gebiet weist den höchsten Sanierungsstand der Plattenbaugebiete auf (INTERVIEW O 15.04.05). Dementsprechend wird jetzt nur in einzelne Räume investiert – es findet kein Komplettumbau wie im Ostseeviertel Parkseite statt, wenngleich im Süden des Gebiets in Zukunft großflächige Abrissmaßnahmen vorgesehen sind. „Stadtumbau Ost“ bedeutet in Schönwalde I bisher eine Fortführung des Programms der Wohnumfeldverbesserung; ein Großteil der bisher umgesetzten Maßnahmen betrifft die Aufwertung öffentlicher Räume. Von Seiten der Wohnungswirtschaft wurden – abgesehen vom Abbruch des Blocks in der Gaußstraße – bisher keine Investitionen in einen Umbau der Bestände vorgenommen. Perspektivisch werden die Fortführung der Aufwertung der öffentlichen Räume und der Abriss einiger Blöcke im Süden des Gebiets angestrebt. Die Umsetzung der geplanten Neubauvorhaben von 320 Wohneinheiten dagegen ist ungewiss.

---

### ***Gesamtprogramm „Stadtumbau Ost“: Das Gebiet Schönwalde II***

---

Wie bereits dargestellt erfolgte die Aufnahme des Gebiets Schönwalde II in das Programm erst mit dem Programmjahr 2003. Daher sind bisher im Gebiet die im Verhältnis wenigsten Vorhaben des Stadtumbaus umgesetzt worden. Wie in den beiden Quartieren Ostseeviertel Parkseite und Schönwalde I wurden im ersten Programmjahr vor allem Maßnahmen der Vorbereitung, wie die Fortschreibung der Rahmenplanung gefördert (vgl. HGW 2003c: 39). Mit dem Jahr 2004 erfolgte eine beachtliche Steigerung der Fördermittel und dabei auch der Umsetzung:

- Zum einen wurden Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum wie an der Makarenkostraße durchgeführt. Zudem befindet sich ein Innenhof an der Ostrowskistraße im Umbau – dort wird auch im nächsten Jahr ein Block abgerissen (siehe Abbildung 32). Im nördlichen Bereich des Gebietes wurde der Stadtpark weiter ausgebaut.
- Zum anderen wurde der Abriss eines Blocks an der Makarenkostraße mit 74 Wohneinheiten vorgenommen. Im Rahmen des Abrisses wurde auch der Rückbau der technischen Infrastruktur durchgeführt.<sup>80</sup>

Obgleich sich der Rahmenplan noch im Verfahren befindet und erst in der ersten Jahreshälfte 2005 verabschiedet werden wird, wurden auch in Schönwalde II bereits erste Vorhaben des Stadtumbaus realisiert. Diese wurden mit den Inhalten des Rahmenplans abgestimmt (INTERVIEW L 01.12.04). Aufgrund der geringen Zahl der umgesetzten Maßnahmen fällt eine Bewertung schwer. In Zukunft ist von Seiten der Kommune ein verstärkter Einsatz von Stadtumbaumitteln in Schönwalde II geplant. Zudem ist das Gebiet im Jahr 2003 in die Fördergebietskulisse der Sozialen Stadt aufgenommen worden. Eine enge Verknüpfung der Mittel wird angestrebt (INTERVIEW I 26.11.04).

---

<sup>80</sup> Schriftliche Auskunft Stadtplanungsamt Greifswald, 07.04.05.

Abbildung 31: Schönwalde II: Abrissfläche Makarenkostraße, Abbildung 32: Abrissvorbereitungen und gleichzeitige Umgestaltung Innenhof Ostrowskistraße



Quelle: eigene Aufnahmen, April 2005

### ***Gesamtprogramm „Stadtumbau Ost“: Das Gebiet Ostseeviertel Ryckseite***

Das Gebiet Ostseeviertel Ryckseite wurde als letzter Siedlungsteil innerhalb der drei großen Plattenbaugelände Ende der achtziger Jahre errichtet. Mit knapp 1000 Wohneinheiten ist es Teil des Ostseeviertels. Charakteristisch für das Gebiet ist die äußerst dichte Bebauung und der schlechte bauliche Zustand der unsanierten Gebäude. Das Gebiet Ostseeviertel Ryckseite befindet sich in der Fördergebietskategorie des Stadtumbaus, bisher wurden dort aber keine Investition – weder in Abrisse noch in Aufwertung – vorgenommen. Aussagen der Akteure der Wohnungswirtschaft und des Sanierungsträgers lassen vermuten, dass für dieses Gebiet auch in Zukunft keine Fördermittel des Stadtumbaus freigemacht werden (INTERVIEW F 25.11.04/INTERVIEW I 26.11.04).

Abbildung 33: Ostseeviertel Ryckseite: Blick auf das Quartier von Süden, Abbildung 34: Blick in die Innenhöfe



Quelle: eigene Aufnahmen, April 2005



#### 7.4.2. Umsetzung der Maßnahmen des Programmteils Aufwertung

Im vergangenen Kapitel wurde bereits dargelegt, dass Aufwertungsmaßnahmen in quantitativer Hinsicht eine bedeutende Rolle in der Umsetzung des Stadtumbaus in Greifswald spielen. Die Maßnahmen der Aufwertung wurden dabei aber nicht näher

- nach ihrer räumlichen Verteilung
- und der inhaltlichen Gewichtung der förderfähigen Maßnahmen bewertet.

Besonders für die Untersuchung des zweiten Aspektes musste eine Kategorisierung der Aufwertungsmaßnahmen gefunden werden. Diese sollte zum einen – des besseren Verständnisses wegen – an die förderfähigen Maßnahmen der Verwaltungsvereinbarung angelehnt werden (vgl. Kapitel 5.2.1), und zum anderen mit den Inhalten der Förderrichtlinien des Landes konform gehen.<sup>81</sup>

Die unten stehende Tabelle gibt einen Überblick über die Bezeichnung der Maßnahmen der Aufwertung in der Verwaltungsvereinbarung und daneben über die in der Arbeit gewählte Kategorisierung. Um eine detailliertere Darstellung der umgesetzten Aufwertungsmaßnahmen zu erreichen, mussten Kompromisse eingegangen werden: Der Begriff der „Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich“ sind (vgl. RL AM MV 2004: 31), wurde aufgegliedert. Denn der Begriff der Ordnungsmaßnahme umfasst nach der Landesrichtlinie Mecklenburg-Vorpommerns unter anderem die Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen. Erschließungsanlagen sind (vgl. RL AM MV 2004: 36):

- öffentliche Straßen, Wege sowie Plätze inklusive Brücken, Tunnel und Unterführungen mit dazugehörigen Rampen
- Grünanlagen, Wasserläufe und Wasserflächen, öffentliche Spiel- und Parkplätze
- Anlagen zum Zwecke der Beleuchtung, der Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wasser oder Wärme, der Ableitung, Behandlung und Beseitigung von Abwässern, der Beseitigung fester Abfallstoffe sowie die Anlagen und Vorkehrungen gegen Naturgewalten und schädliche Umwelteinwirkungen.

Die Erschließungsanlagen umfassen daher Bereiche, die – um in der Formulierung der Verwaltungsvereinbarung zu bleiben– die Anpassung technischer Infrastruktur und Maßnahmen der Gestaltung des Wohnumfelds und der Nachnutzung von freigelegten Flächen betreffen

Um eine stärkere Differenzierung in der Darstellung der Ordnungsmaßnahmen zu erreichen, wurden Maßnahmen der Gestaltung des Freiraums und der Freianlagen (also Grünanlagen, Wasserläufe und Wasserflächen, öffentliche Spiel- und Parkplätze) für diese Untersuchung ausgegliedert und der Kategorie „Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen“ zugerechnet.

---

<sup>81</sup> Grundsätzlich finden in Mecklenburg-Vorpommern die Richtlinien zur Förderung der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem BauGB und zur Förderung der städtebaulichen Denkmalpflege (vgl. RL AM MV 2004) und der Richtlinien zur Förderung der städtebaulichen Weiterentwicklung großer Neubaugebietes des Landes Mecklenburg-Vorpommern bei der Förderung von Maßnahmen der Aufwertung Anwendung (vgl. RL AM MV 2000). Der Förderungsgegenstand und die Fördervoraussetzungen des Programmteils richten sich nach den Inhalten der Verwaltungsvereinbarung (vgl. Kapitel 3.3.2 und Kapitel 5.2.1).

| <b>Nach der Verwaltungsvereinbarung förderfähige Maßnahmen der Aufwertung:</b>                                     | <b>Kategorie der Maßnahmen der Aufwertung im Rahmen der Untersuchung:</b>  |
|--|--|
| <b>Die Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestandes</b>   | <b>Siehe Landesprogramm Wohnraumförderung Mecklenburg-Vorpommern 2005 (vgl. AM MV 2005a).</b>  |
| <b>Die Anpassung der städtischen Infrastruktur</b>   | <b>1. Baumaßnahmen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Errichtung und Änderung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen</li> <li>➤ Umfasst damit die Anpassung der sozialen Infrastruktur</li> </ul>   |
| <b>Sonstige Bau und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind</b>                                | <b>2. Ordnungsmaßnahmen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Anpassung der Anlagen zum Zwecke der Beleuchtung, der Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wasser oder Wärme, der Ableitung, Behandlung und Beseitigung von Abwässern, der Beseitigung fester Abfallstoffe sowie die Anlagen und Vorkehrungen gegen Naturgewalten und schädliche Umwelteinwirkungen</li> <li>➤ Umfasst damit die Anpassung der technischen Infrastruktur (unterirdisch)</li> <li>➤ Sonstige Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind</li> </ul> |
| <b>Die Wiedernutzung von freigelegten Flächen und Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung</b>                         | <b>3. Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Umfasst die Wiedernutzung von freigelegten Flächen und Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung</li> </ul>  |
| <b>Die Erarbeitung (und die Fortschreibung) von Stadtentwicklungskonzepten und die Leistungen von Beauftragten</b> | <b>4. Vorbereitung städtebauliche Planung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Erarbeitung und Fortschreibung der ISEK</li> </ul>  |
| <b>Leistungen von Beauftragten</b>   | <b>5. Sonstige Maßnahmen</b>   |

Zur Umsetzung des Programms „Stadtumbau Ost“ sind in Mecklenburg-Vorpommern jedoch zwei länderspezifische Besonderheiten zu beachten:

- Beim Bau von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen wird vom Gesamtaufwand (100%) ein zusätzlicher kommunaler Eigenanteil von 25% fällig. Die restlichen 75% werden von Bund, Land und Kommune zu je einem Drittel übernommen (vgl. HGW 2004f).
- Die Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestands wird über das Landesprogramm Wohnraumförderung abgewickelt und ist daher nicht im Programmteil Aufwertung des „Stadtumbau Ost“ vertreten. Auch der Programmteil Rückbau und Modernisierung wird über das Landesprogramm Wohn-

raumförderung, Programmteil Rückbau, abgedeckt. Daher werden Maßnahmen des geschossweisen Rückbaus sowie der Modernisierung von Wohnraum ohne einen kommunalen Eigenanteil durchgeführt (vgl. AM MV 2005a/INTERVIEW N 15.04.05).

MATTHIESEN betont, dass zu dieser Zeit die großen Vorhaben wie das KKW oder das Universitätsklinikum aufgrund von Versorgungsmängeln erstmals stagnieren (vgl. 2000: 653). Das Bevölkerungswachstum hält dennoch unvermindert an und damit auch der Ausbau der Großwohnsiedlungen im Südosten der Stadt. In den achtziger Jahren müssen allerdings aufgrund von zunehmend knapperen Mitteln Qualitätseinbußen im Entwurf und in der Ausführung hingenommen werden. Der Höhepunkt der Bevölkerungsentwicklung ist 1989 mit dem höchsten Bevölkerungsstand seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs erreicht: Zu diesem Zeitpunkt herrscht in der Stadt vor allem wegen der Versorgungsprobleme und der schlechten Arbeitsbedingungen im Kernkraftwerk und in der Universität eine krisenhafte Stimmung (vgl. MATTHIESEN 2000: 672 ff.). Auch die Altbaubestände verfallen weiterhin zusehends. Schließlich folgt der städtischen Krise auch die politische Krise, die in der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten mündet.

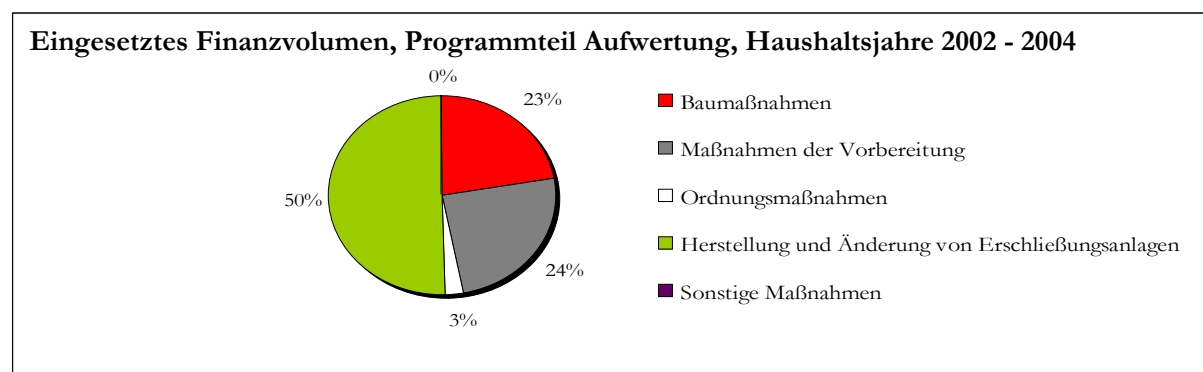
### ***Programmteil Aufwertung: Das Gebiet Ostseeviertel Parkseite***

Der Gesamtumfang der Maßnahmen der Aufwertung in den Haushaltsjahren 2002 bis 2004 betrug circa 1.242.252 Euro:

- 2002 wurden 500.630 Euro
- 2003 wurden 348.010 Euro
- 2004 wurden 393.612 Euro abgerufen.

Untersucht man die eingesetzten Finanzhilfen nach der gewählten Kategorisierung, wird deutlich, dass der größte Teil des Finanzvolumens, nämlich 50%, in den Bereich „Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen“ geflossen ist. In diesem Fall bedeutet das vor allem die Aufwertung des Wohnumfeldes und die Nachnutzung von Abrissflächen (siehe Abbildung 37).

Abbildung 35: Verteilung des eingesetzten Finanzvolumens im Ostseeviertel Parkseite, Haushaltsjahre 2002 – 2004



Quelle: eigene Berechnung nach HGW 2002b, HGW 2003c und HGW 2004e, eigene Darstellung

Dabei sind im diesem Fall die Maßnahmen der Nachnutzung von Abrissflächen mit den Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung nahezu identisch, da alle Abrissflächen in den Innenhöfen der Blöcke liegen; diese werden im Rahmen der Wohnumfeldverbesserung überplant (siehe Abbildung 35). Neben den Auf-



wendungen für die Verbesserung des Wohnumfelds wurden Mittel für die Gestaltung des Stadtparks eingesetzt (siehe Abbildung 36). Bei den Baumaßnahmen, die fast ein Viertel aller eingesetzten Mittel ausmachen, betraf der bisher größte Kostenpunkt die Maßnahmen der Vorbereitung des Rückbaus im Block A4 und B4.

Ein weiteres Viertel der gesamten Finanzhilfen floss in Maßnahmen der Vorbereitung des Stadtumbaus: Darunter fallen beispielsweise die Fortschreibung des Rahmenplans Ostseeviertel und die Öffentlichkeitsarbeit. Sonstige Ordnungsmaßnahmen spielten bisher nur eine untergeordnete Rolle im Aufwertungsreich.

Abbildung 36: Innenhof des Blocks A4 vor Beginn der Freiflächengestaltung, Abbildung 37: Umgestalteter Freiraum: Stadtpark im Ostseeviertel Parkseite



Quelle: eigene Aufnahmen, April 2005 und November 2004

Die Auswertung der im Ostseeviertel umgesetzten Aufwertungsmaßnahmen zeigt, dass bisher größtenteils gestalterische Maßnahmen im Wohnumfeld und bei der Gestaltung öffentlicher Grünflächen durchgeführt wurden. Durch die Konzentration der Mittel in die Blöcke A4 und B4 wurde eine starke räumliche und auch zeitliche Verbindung von Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen erreicht. Beachtlich ist weiterhin, dass Maßnahmen der Anpassung der technischen (unterirdischen) und sozialen Infrastruktur nur eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle spielten. Zu einem späteren Zeitpunkt soll aber der Abbruch der Friedrich-Engels-Schule, einer Grundschule im Quartier, durchgeführt werden. (INTERVIEW K 01.12.04) Daneben wird der Abriss ehemaligen Altersheims vorbereitet – das Heim soll durch einen Neubau eines privaten Investors ersetzt werden (INTERVIEW L 01.12.04).

### ***Programmteil Aufwertung: Das Gebiet Schönwalde I***

Im Bereich der Aufwertung ging bisher der größte Teil der eingesetzten Mittel des Stadtumbaus in Greifswald nach Schönwalde I. In dieses Gebiet wurden in den Haushaltsjahren 2002 bis 2004 insgesamt circa 3.221.381 Euro investiert:

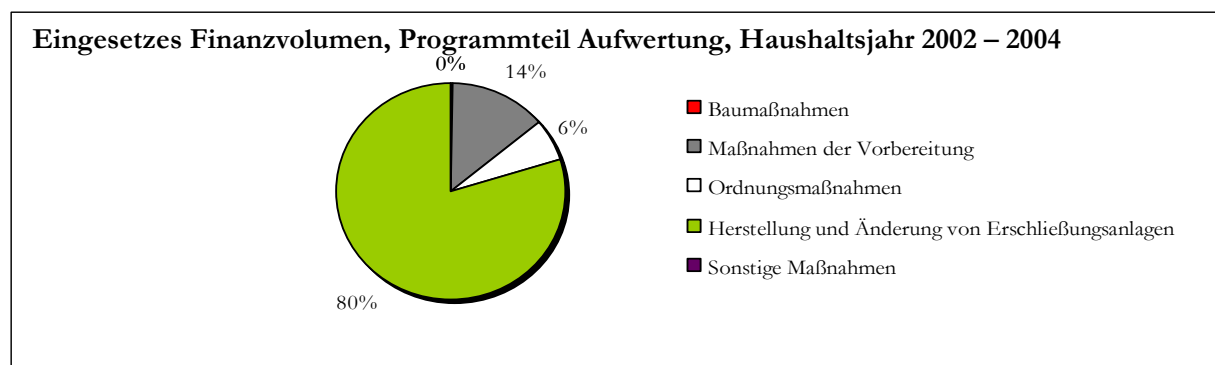
- > Im Jahr 2002: 933.540 Euro
- > Im Jahr 2003: 900.640 Euro
- > Im Jahr 2004: 1.387.201,11 Euro

Eine genauere Analyse zeigt, dass der überwiegende Teil der Mittel, nämlich 80%, der Kategorie „Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen“ zuzuordnen ist. Der Großteil dieser Mittel wurde in die

Gestaltung von öffentlichen Freiräumen, insbesondere in Maßnahmen der Aufwertung öffentlicher Plätze investiert. Beispielhaft ist hier die aufwendige Umgestaltung des öffentlichen Raums entlang der Ernst-Thälmann-Allee zu nennen, wie sie die untenstehende Abbildungen verdeutlichen.

Auch der öffentliche Grünraum entlang der Anklamer Straße wurde mit Mitteln des Programmteils Aufwertung gestaltet. Auf privaten Abrissflächen wurde bisher nicht investiert (siehe Abbildung 40). Maßnahmen der Vorbereitung umfassten 14% der investierten Gelder: Davon wurden hauptsächlich Objektplanungen und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit finanziert. Zudem wurden einige Ordnungsmaßnahmen durchgeführt; diese lagen vor allem in der Freilegung von Grundstücken und der Vorbereitung von Abbruchmaßnahmen. Im Rahmen des Rückbaus technischer Infrastruktur wurde ein Fernwärme-kraftwerk abgerissen.

Abbildung 38: Verteilung des eingesetzten Finanzvolumens in Schönwalde I, Haushaltsjahre 2002-2004, eigene Berechnung nach HGW 2002b, HGW 2003c und HGW 2004e, eigene Darstellung



Quelle: eigene Berechnung nach HGW 2002b, HGW 2003c und HGW 2004e, eigene Darstellung

Abbildung 39: Gestaltung öffentlicher Raum am Ernst-Thälmann-Ring, Abbildung 40: Kunst im öffentlichen Raum, Ernst-Thälmann-Ring Abbildung 41: Ungestaltete Abrissfläche an der Gaußstraße



Quelle: eigene Aufnahmen, April 2005

Bei der Analyse der Verteilung der Maßnahmen zeigt sich, dass die Mittel auf die Gestaltung öffentlicher Räume im südlichen Bereich des Gebietes konzentriert wurden. Folglich spielen Aufwertungsmaßnahmen zur Stärkung und Gestaltung städtischer, öffentlicher Räume eine herausragende Rolle in Schönwalde I. Auf den privaten Abrissflächen wurde dagegen bisher noch nicht investiert (siehe Abbildung 41). Auch Maßnahmen des Umbaus von Gemeinbedarfseinrichtungen spielen bisher keine Rolle im Aufwertungsbe-reich.

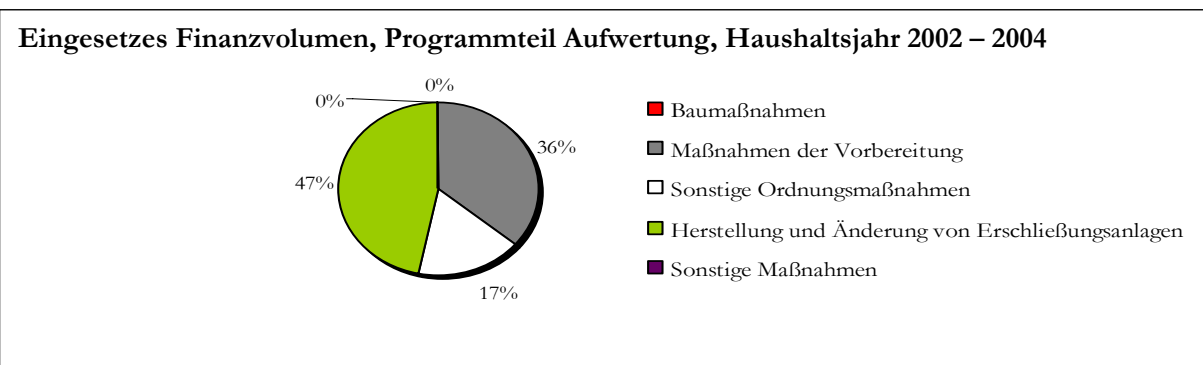
### *Programmteil Aufwertung: Das Gebiet Schönwalde II*

Hier wurden wie bereits erwähnt bisher vergleichsweise die wenigsten Mittel investiert. Dies liegt daran, dass das Gebiet erst im Jahr 2003 in die Fördergebietskulisse des Stadtumbaus aufgenommen wurde. In den Haushaltsjahren 2002 und 2004 gingen circa 224.416 Euro nach Schönwalde II.

- > Im Jahr 2003: 19.550 Euro
- > Im Jahr 2004: 204.866 Euro

Ein Drittel der Gelder floss in die Maßnahmen der Vorbereitung. Dazu gehörten beispielsweise die Erstellung des Rahmenplans sowie Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Der größte Teil der Mittel kam Maßnahmen der Herstellung oder Änderung von Erschließungsanlagen zugute:

Abbildung 42: Verteilung des eingesetzten Finanzvolumens in Schönwalde II, Haushaltsjahre 2002-2004, eigene Berechnung nach HGW 2002b, HGW 2003c und HGW 2004e, eigene Darstellung



Quelle: eigene Berechnung nach HGW 2002b, HGW 2003c und HGW 2004e, eigene Darstellung

Zu nennen sind hier insbesondere die Umgestaltung des Innenhofs Ostrowskistraße durch Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung (siehe Abbildung 42) und die Gestaltung von öffentlichen Freiflächen wie des Stadtparks. Der Rück- oder Umbau von Einrichtungen des Gemeinbedarfs spielten bisher keine Rolle. Der Anteil der Ordnungsmaßnahmen von 17% an den gesamten eingesetzten Mitteln umfasste den Rückbau der technischen Infrastruktur im Rahmen des Abrissvorhabens an der Makarenkostraße (siehe Abbildung 44).

Abbildung 43: Gestaltung Innenhof Ostrowskistraße vor dem Abriss, Abbildung 44: Ungestaltete Abrissfläche Makarenkostraße



Quelle: eigene Aufnahmen, April 2005

Eine Analyse der Aufwertungsmaßnahmen im Gebiet Schönwalde II ist aufgrund des Umsetzungsstandes nur bedingt möglich. Bisher kann bilanziert werden, dass ein Großteil der Aufwertungsmaßnahmen in die Gestaltung des privaten Wohnumfelds und in Maßnahmen der planerischen Vorbereitung investiert wurde. Der Umbau sozialer Infrastruktur spielte – wie in den anderen Gebieten auch – keine Rolle.

## 7.5. Zusammenfassung: Drei Jahre Stadtumbau in der Hansestadt

Auch wenn in den neunziger Jahren vereinzelt Maßnahmen des Rückbaus und des Abrisses diskutiert wurden, wurde der Grundstein des Stadtumbaus in Greifswald im Wesentlichen mit der Teilnahme am Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ ab Ende des Jahres 2001 gelegt. Erst mit der Erstellung des ISEK wurde allen politischen Akteuren klar, dass eine ausschließlich wachstumsorientierte Stadtentwicklungspolitik aufgrund der veränderten demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen ins Leere laufen würde.

Die Erarbeitung des ISEK wird von den lokalen Akteuren als ein äußerst positiver Prozess gewertet:

- Zum einen wird das ISEK als Instrument der langfristigen kommunalen Prioritätensetzung gesehen: Aus der Bestandsaufnahme und aus aktuellen Prognosen wird in Abstimmung mit allen Beteiligten ein gesamtstädtisches Leitbild entwickelt, das in kontinuierlicher Fortführung bisheriger Planung die Stärkung der Innenstadt forciert. Abweichend vom bisherigen Leitbild werden die Plattenbaugebiete jedoch baulich und zum Teil auch funktional stärker umstrukturiert.
- Zum anderen wird die Rolle des ISEK als Kommunikations- und Diskussionsinstrument auf gesamtstädtischer Ebene hervorgehoben. Als besonders positiv wird der Aspekt der Vernetzung einzelner Akteursgruppen, vornehmlich der Wohnungswirtschaft und der Verwaltung, bewertet.

Der Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ bot den Akteuren in Greifswald die Gelegenheit, innerhalb kürzester Zeit einen Planungsprozess zu initiieren, der durch die externe Förderung umgehend angeschoben wurde (INTERVIEW A 25.10.04). Die Umsetzung der Planungen verzögerte sich jedoch.

Inhaltlich hat das Greifswalder ISEK durch die geplante Konversion der innerstädtischen Brachflächen in einen Wohnstandort partiell den Charakter eines städtebaulichen Wettbewerbs. Die Akteure betonen, dass der Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ gerade auch dazu genutzt wurde, neue – in diesem Fall auch wachstumsorientierte – städtebauliche Ideen und Konzepte zu entwickeln. In der Umsetzung des ISEK wird von dieser Konzeption jedoch Abstand genommen. Die Gebietskulisse wird komplett in die Bestände des DDR-Wohnungsbaus verlegt,<sup>82</sup> so dass sich im südöstlichen Bereich der Stadt ein großes zusammenhängendes Umbaugebiet bildet. Die innerstädtischen Quartiere am Ryck sollen unterdessen mit Hilfe von anderen Instrumenten der Städtebauförderung entwickelt werden – damit findet eine klare Aufgabenteilung statt.

Die Entwicklung der Innenstadt wird über Sanierungsgebiete geregelt, während der Stadtumbau in den Plattenbaugebieten stattfindet; dies spiegelt die räumliche Leerstandsverteilung wieder. Der Stadtumbau findet demnach in den Gebieten mit den höchsten gesamtstädtischen Leerständen und dem größten sozialen Problemdruck statt. Trotzdem lebt dort (zum heutigen Zeitpunkt) über die Hälfte der Greifswalder Bevölkerung. Unter anderem deswegen ist es ein langfristiges Ziel des Stadtumbaus, die Quartiere über Maßnahmen der Aufwertung und der Stärkung zu erhalten und stabilisieren. Dazu werden – je nach Teilraum differenzierend – verschiedene Strategien umgesetzt:

- Im Ostseevierviertel Parkseite, dem Gebiet mit dem höchsten Leerstand und großen sozialen Disparitäten, werden die Finanzmittel räumlich gebündelt. Das Gebiet wird großflächig umstrukturiert, behält aber zugleich seine städtebauliche Grundordnung bei.

<sup>82</sup> Abgesehen von der Finanzierung der Erschließungsmaßnahme in der Fleischervorstadt.

- In den beiden anderen Gebieten erfolgt räumlich eine Streuung der Maßnahmen. Die Verteilung orientiert sich nach dem jeweiligen Sanierungsstand.

Innerhalb der Gebiete des Stadtumbaus erfolgt in Bezug auf die räumliche Verteilung und die Höhe der Mittel eine Prioritätensetzung. So liegt der Siedlungsbereich Ryckseite zwar in der Gebietskulisse, wird aber bisher vernachlässigt. In dieses Gebiet wird auch in Zukunft nicht mehr investiert werden, um die Gelder in den anderen Quartieren zu bündeln.

In Bezug auf die Umsetzung des Programms lässt sich konstatieren, dass der Stadtumbau – von außen gesehen – erst im Jahr 2004, also knapp zwei Jahre nach der Erstellung des ISEK, mit der Durchführung erster Aufwertungs-, Rückbau und Abrissmaßnahmen begann. Der Grund der Verzögerung liegt in der Steuerung des ISEK über teilträumliche Rahmenpläne. Die sich lang hinziehenden Abstimmungsprozesse bremsen die Erstellung und damit die Umsetzung des Programms. Wie dargestellt, wurden jedoch parallel einige Maßnahmen des Umbaus realisiert.

Dennoch erbrachte der Stadtumbau in Greifswald erst im letzten Jahr mit dem Umbau des Ostseevierts und der Fertigstellung der Aufwertungsmaßnahmen in Schönwalde I größere sichtbare Veränderung der Quartiere. Die zeitliche Verzögerung hatte insbesondere bei den Bewohnern des Ostseevierts eine kollektive Verunsicherung über die weitere Perspektive des Quartiers ausgelöst, was sich in einem verstärkten Wegzug in den Jahren 2002 und 2003 manifestierte (vgl. OSTSEEZEITUNG 2003a). In diesen Zeit erhöhten sich die Leerstandszahlen im Gebiet markant, von 22,81% im Jahr 2002 auf 31,20% im Jahr 2003 (vgl. HGW 2005).<sup>83</sup>

Eine erste Zwischenbilanz des Umbaus in Greifswald zeigt, dass das Programm im Moment stark über die Maßnahmenfelder des geschossweisen Rückbaus und der Aufwertung definiert wird. Der Komplettabriss von Wohngebäuden spielt bisher nur eine Nebenrolle. In der Öffentlichkeit wird das Stadtumbauprogramm daher als Nachfolger des Programms Wohnumfeldverbesserung gesehen (OSTSEEZEITUNG 2003c). Die Mittelverteilung auf die jeweiligen Maßnahmen bestätigen dies: Bisher konzentrierten sich die Aufwertungsmittel auf den öffentlichen und privaten Freiraum, also das direkte Wohnumfeld, den öffentlichen Raum oder öffentliche Grünflächen: 60% aller eingesetzten Finanzmittel in den Haushaltsjahren 2002 bis 2004 sind in den Bereich der „grünen“ Infrastruktur geflossen. Der Umbau der sozialen Infrastruktur spielt hingegen bisher eine auffallend untergeordnete Rolle im Stadtumbau. Dies verdeutlicht auch die Abbildung zur Verteilung der Aufwertungsmittel weiter unten.

Im Vergleich mit den anderen Stadtumbaustädten Mecklenburg-Vorpommerns zeigt sich, dass in Greifswald eine überdurchschnittlich hohe Summe in den Bereich der Aufwertung von Freiraum und eine unterdurchschnittlich niedrige Summe in den Umbau von Gemeinbedarfseinrichtungen investiert wurde.<sup>84</sup> Die Wirkung des Stadtumbaus und explizit der Aufwertungsmaßnahmen kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht endgültig beurteilt werden, zumal dazu geeignete Instrumente fehlen.<sup>85</sup> Erste Befragungen der Akteure ergeben jedoch, dass im Bereich des Ostseevierts alle umgebauten Wohnungen vermietet wurden (INTERVIEW I 26.11.04/INTERVIEW G 25.11.04).

Der Abzug der Bevölkerung mit Hauptwohnsitz hält auch nach Beginn des Stadtumbaus in allen Gebieten weiter an (vgl. HGW 2005). Teilweise ist dies sicherlich in der oben angesprochenen Verunsicherung der

---

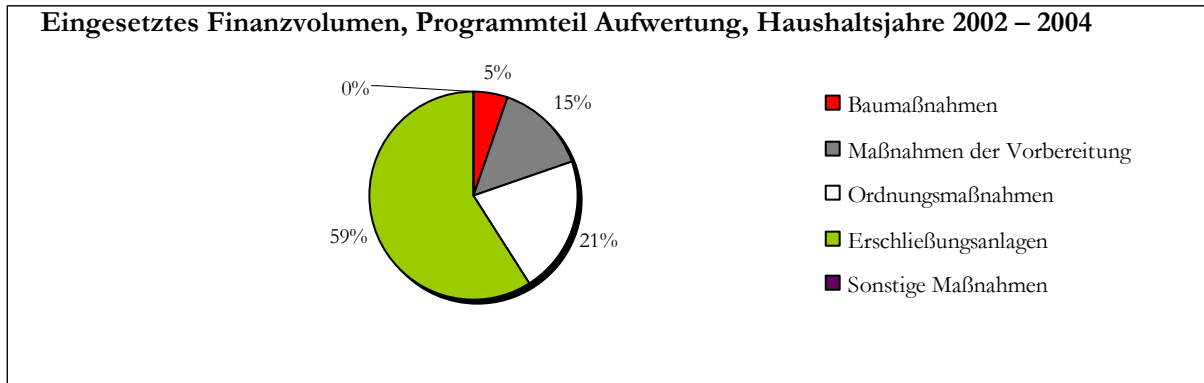
<sup>83</sup> Leerstand gesamt nach Stichtag zum jeweils 31.12. des Jahres.

<sup>84</sup> Nach Auskunft des Ministeriums verteilen sich die Mittel in Mecklenburg-Vorpommern zu gleichen Anteilen auf die Bereiche: „Maßnahmen an privaten Gebäude (Innenstadtbereiche)“, „Maßnahmen der Erschließung/Wohnumfeld“ und „Maßnahmen Förderung und Abriss Gemeinbedarf und Folgeeinrichtungen und vorbereitende Maßnahmen“ (INTERVIEW M 22.03.05).

<sup>85</sup> Das kommunale Monitoring befindet sich zur Zeit noch im Aufbau.

Bewohner begründet, dies ist insbesondere im Ostseevierviertel Parkseite der Fall. Bemerkenswert ist aber, dass gleichzeitig die Leerstände in den Gebieten Schönwalde I und II seit dem Jahr 2002 sinken. Ansatzweise lässt sich dies zum einen durch eine Verringerung der Anzahl der Wohneinheiten in Folge von Abriss und zum anderen durch Zuzug von Bevölkerung mit Nebenwohnsitz, hauptsächlich Studenten, erklären (INTERVIEW F 25.11.04).

Abbildung 45: Verteilung des eingesetzten Finanzvolumens in allen Stadtumbaugebieten der Hansestadt Greifswald, Haushaltsjahre 2002-2004



Quelle: eigene Berechnung nach HGW 2002b, HGW 2003c und HGW 2004e, eigene Darstellung



## 8. Thesen zur Bewertung der Umsetzung des Programnteils Aufwertung in Greifswald

Nach der Darstellung des Stadtumbauprozesses der Hansestadt Greifswald und einer Analyse zur Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen folgt nun die Zusammenführung der aus der Theorie abgeleiteten Thesen mit der konkreten Umsetzungspraxis.

### 8.1. Thesen zur Bewertung des Programms

These 1: Die Möglichkeit der Verschiebung der Abriss- und Aufwertungsanteile durch die Modifikation der Verwaltungsvereinbarung 2003 führt – bei einem hohen wohnungswirtschaftlichen Problemdruck – zu einer überwiegenden Umsetzung von Abrissmaßnahmen. In der Folge treten Aufwertungsmaßnahmen in den Hintergrund des Stadtumbaus.

---

Die am Beispiel Greifswald durchgeführte Fallstudie hat gezeigt, dass dort bisher ein ausgeglichener Stadtumbau umgesetzt wurde: Bei den eingesetzten Finanzmitteln liegt der Programmteil Aufwertung bei 51,75% gegenüber 48,25% im Bereich Rückbau und Abriss. Dabei wurden bisher im Bereich des Rückbaus lediglich 7% der eingesetzten Mittel in den Komplettabriss von Gebäuden investiert. Der Programmbereich Aufwertung spielt folglich eine tragende Rolle im Stadtumbau. Der Grund für die Umsetzung solch einer ausgeglichenen Strategie kann in der geringen Leerstandsentwicklung auf kommunaler Ebene gesehen werden – der Leerstand in den Fördergebieten des Stadtumbaus lag Ende des Jahres 2004 bei durchschnittlich vergleichsweise niedrigen 9,78% und damit unter Landesdurchschnitt (vgl. HGW 2005). Nach Zahlen des kommunalen Monitoring lag der Leerstand der WGG und der WVG im Gebiet Schönwalde I Ende des Jahres 2004 bei 6,45%, im Gebiet Schönwalde II bei 5,4% und im Gebiet Ostseeviertel Parkseite bei 31,38% (vgl. HGW 2005). Daher ist der Leerstand einzig im kleinsten Gebiet des Stadtumbaus, dem Ostseeviertel Parkseite, lokal als sehr hoch einzuschätzen.

Da der durchschnittliche Leerstand bereits zu Beginn des Stadtumbaus relativ niedrig war und sich zudem auf Quartiersebene mit Ausnahme des Ostseeviertels sogar noch verringert hat,<sup>86</sup> ist anzunehmen, dass auch der ökonomische Problemdruck niedriger ist als in anderen Städten mit großen Plattenbaubeständen. Von Seiten der Akteure der Wohnungswirtschaft wird betont, dass die günstigere Situation der Leerstandsentwicklung in den Greifswalder Neubaugebieten (neben der Verkleinerung des Marktes durch Abriss) auch im Ausbau der Universität und der Verdreifachung der Studentenzahlen in den letzten zehn Jahren begründet liegt. Wegen des hohen Mietniveaus in der Innenstadt und den innenstadtnahen Gebieten Greifswalds ziehen die Studenten vermehrt in die in unmittelbarer Nähe zur Universität liegenden Plattenbaugebiete (INTERVIEW F 25.11.04/INTERVIEW G 25.11.04).<sup>87</sup>

Aufgrund des geringeren lokalen Problemdrucks muss folglich keine Verschiebung der Mittel zu Lasten der Aufwertung vorgenommen werden. Es ergeben sich größere kommunalpolitische Handlungsspielräume, auch in Bezug auf die quantitative Durchführung von Aufwertungsmaßnahmen. Auch auf der

---

<sup>86</sup> Im Vergleich lagen die Leerstände der Unternehmen im Jahr 2002 in Schönwalde I 10,73%, im Gebiet Schönwalde II bei 9,52% und im Gebiet Ostseeviertel Parkseite bei 22,81%.

<sup>87</sup> Es liegen keine detaillierten Zahlen zum Anteil der studentischen Haushalte in den Quartieren vor.



Landesebene, in Mecklenburg-Vorpommern kam es in den vergangenen drei Jahren zu einer ausgeglichenen Verteilung der Bundesmittel (vgl. Kapitel 6.1.), wie folgende Zusammenstellung veranschaulicht.

Tabelle 10: Übersicht Verteilung der Bundesmittel Abriss/Aufwertung in Mecklenburg-Vorpommern in den Programmjahren 2002 bis 2004

| Bundesmittel in M.-V.            | Programmjahr 2002 | Programmjahr 2003 | Programmjahr 2004 |
|----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Kommunen in Programm</b>      | 37                | 47                | 58                |
| <b>Zahl Abrissmaßnahmen</b>      | 31                | 50                | 54                |
| <b>Zahl Aufwertungsmaßn.</b>     | 44                | 47                | 45                |
| <b>Mittel Rückbau gesamt</b>     | 8.774.500 Euro    | 8.764.000 Euro    | 8.006.500         |
| <b>Mittel Aufwertung gesamt</b>  | 8.774.500 Euro    | 8.764.000 Euro    | 8.006.500         |
| <b>Bundesmittel total</b>        | 17.548.000 Euro   | 17.528.000 Euro   | 16.013.000 Euro   |
| <b>Verhältnis Rückbau./Aufw.</b> | 50% zu 50%        | 50% zu 50%        | 50% zu 50%        |

Quelle: BMVBW 2004e, eigene Darstellung

Die Befragung des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung ergab wie zu erwarten eine ebenso gleichgewichtige Verteilung der Abriss- und Aufwertungsmittel (vgl. INTERVIEW M 22.03.05). Inklusive des Programmjahres 2009<sup>88</sup> wird der Gesamtumfang aller Fördermittel – der Bundes-, Landes- und kommunalen Mittel – insgesamt 270,4 Mio. Euro umfassen. Davon werden nach Angaben des Ministeriums:

- circa 108,4 Mio. Euro in den Rückbau von Gebäuden und
- circa 162 Mio. Euro in die Aufwertung von Quartieren<sup>89</sup>

fließen. Dies entspricht nach dem Verteilungsschlüssel der Fördersystematik der Städtebauförderung einer adäquaten Verteilung von 50% Abrissmitteln zu 50% Aufwertungsmitteln der Bundes- und Landesmittel (INTERVIEW M 22.03.05).

Als Grund für die Gleichgewichtigkeit in der Verteilung der Mittel kann – wie es auch für Greifswald gilt – der vergleichsweise niedrige Leerstand in Mecklenburg-Vorpommern angenommen werden. Wie in Kapitel 6.1 dargestellt wurde, ist zu vermuten, dass ein Zusammenhang zwischen der Leerstandsquote auf Landesebene, welche unter anderem die Höhe des ökonomischen Problemdrucks auf die Unternehmen der Wohnungswirtschaft determiniert, und der Umverteilung der Mittel auf Landesebene besteht (vgl. auch BUNDESTAG 2004: 111). Bezogen auf den städtischen Gesamtwohnungsbestand lag die Leerstandsquote der Städte Mecklenburg-Vorpommerns im Jahr 2002 bei 11,8 Prozent. Damit liegt der Leerstand nur knapp zwei Prozentpunkte unter dem durchschnittlichen Leerstand aller ostdeutschen Länder (13,9%).<sup>90</sup> Vergleicht man jedoch den durchschnittlichen Wohnungsleerstand Mecklenburg-Vorpommerns mit dem Sachsens (17,6%) oder Sachsen-Anhalts (16,9%) wird deutlich, dass der Leerstand der Städte Mecklenburg-Vorpommerns klar unter dem Schnitt dieser Länder liegt.<sup>91</sup> Betrachtet man die Dynamik der Leerstandsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern anhand des Problemdruckindikators nach der Kate-

<sup>88</sup> Programmjahre 2002 bis 2009.

<sup>89</sup> In die 162 Mio. Euro ist bereits der kommunale Pflichtanteil von 33,33% einberechnet.

<sup>90</sup> Leerstandsquote bezogen auf den Gesamtwohnungsbestand, Stand 2002, ohne Berlin (Ost).

<sup>91</sup> Vgl. auch die Einschätzung nach AM MV 2003: 6.

gorisierung des BMVBW (vgl. BMVBW 2003b: 18/19), wird ersichtlich, dass ein auffällig hoher Anteil mecklenburg-vorpommerscher Städte, wie etwa Greifswald, Stralsund oder Rostock, der Kategorie der Städte mit dem geringsten Problemdruck zugeordnet werden: Dies sind Städte, die schon 1995 gesamtstädtisch einen niedrigen Leerstand hatten und auch seitdem eine nur niedrige Zunahme des Leerstands verzeichnen (vgl. BMVBW 2003b: 20). Folglich wird dort ein geringerer ökonomischer Druck auf die Unternehmen der Wohnungswirtschaft ausgeübt als beispielsweise in den Städten Sachsens oder Sachsen-Anhalts. Daraus erwächst ein größerer politischer Handlungsspielraum, der eine ausgeglichene Umsetzung von Rückbau- und Aufwertungsstrategien zulässt. Hier könnte man sich weiterführend die Frage stellen, inwieweit auf Landesebene eine klare politische Prioritätensetzung hin zu einem ausgewogenen Stadtbau gegen den ökonomischen Druck der Unternehmen der Wohnungswirtschaft gewichtet wird.

In einigen anderen Bundesländern jedoch wurde in den beiden letzten Programmjahren entscheidend Gebrauch von der Möglichkeit der Verschiebung der Mittel auf Landesebene gemacht. Hervorzuheben ist besonders die Entwicklung in Sachsen und Sachsen-Anhalt: Seitdem die Möglichkeit besteht, die Verteilung der Bundes- und Landesmittel eigenverantwortlich zu gestalten, ist – entgegen der ursprünglichen Intention der Doppelstrategie – intensiv von einer Umverteilung zugunsten der Rückbaumittel Gebrauch gemacht worden. Hier sollen die Gründe für diese Entwicklung erörtert werden:

In Sachsen-Anhalt und Sachsen (und auch im südlichen Brandenburg) konzentrieren sich nach dem Problemdruckindikator des Bundes Kommunen der Gruppe 1 und 2,<sup>92</sup> Städte mit dem höchsten und einem hohen Problemdruck. Zu der ersten Gruppe werden unter anderem Magdeburg, Halle, Zwickau und Chemnitz gezählt. Dies sind Städte, die stark von der Phase der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts geprägt wurden und unter massiven Prozessen der Deindustrialisierung leiden. Dort gab es bereits 1995 einen hohen Anteil an Leerständen im Altbaubereich. Zusätzlich fand seit Mitte der neunziger Jahre eine Verschiebung der Leerstände in die Plattenbauquartiere statt. Die Folge sind hohe gesamtstädtische Leerstände mit einer großen Dynamik der Leerstandsentwicklung. Gruppe 2 umfasst Städte mit starkem Problemdruck.<sup>93</sup> Hier sind beispielsweise die DDR-Entwicklungsstädte Riesa, Wolfen oder Suhl zu nennen. Diese Städte hatten bis Mitte der neunziger Jahre geringe Leerstände, haben aber seit Mitte der neunziger Jahre eine überproportionale Leerstandsentwicklung erfahren (vgl. BMVBW 2003b: 18/19). Folglich liegen, nach der Kategorisierung des BMVBW, überdurchschnittlich viele Städte mit dem höchsten oder einem hohem Problemdruck in den Ländern Sachsen-Anhalt und Sachsen, woraus eine Konzentration der höchsten Leerstandsraten am gesamtstädtischen Wohnungsmarkt resultiert (vgl. Kapitel 6.1.). Diese Länder machen daher auch verstärkt Gebrauch von der Möglichkeit einer Umverteilung der Mittel; und das unter anderen auch deswegen, weil die Novelle der Altschuldenhilfe den Unternehmen der Wohnungswirtschaft durch den Abriss eine Möglichkeit der dringend benötigten Entschuldung bietet.

Das Programm wird dort, wie die Zahlen auf Länderebene erweisen, überwiegend zum massenhaften Abriss von Wohnraum und damit einer raschen Sicherung der lokalen Wohnungsmärkte genutzt. Konsequenterweise führt dies jedoch zu einer Vernachlässigung der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen. So wurden im letzten Jahr in Sachsen-Anhalt beispielsweise nur 7% der Bundesmittel in Aufwertungsmaßnahmen investiert. Zudem wird in der fachlichen Diskussion immer wieder festgestellt, dass diese Strategie angesichts der zu erwartenden „lang anhaltenden, zweiten Welle der Leerstandsentwicklung“ (vgl. BMVBW 2000a: 39) ein fragwürdiges Unterfangen darstellt. Denn in Anbetracht des nur marginal sinkenden Leerstandsquoten ist anzunehmen, dass der wohnungswirtschaftliche Problemdruck auch in

---

<sup>92</sup> Gruppe 1: Städte mit einem überdurchschnittlichen Leerstand in 1995 (> 6,5 %), der seitdem überdurchschnittlich (mehr als 6%) gewachsen ist.

<sup>93</sup> Gruppe 2: Städte mit einem unterdurchschnittlichen Leerstand in 1995 (< 6,5 %), der seitdem überdurchschnittlich (mehr als 6%) gewachsen ist (vgl. BMVBW 2003b: 19).

Zukunft den Stadtumbau bestimmen wird. Es stellt sich die Frage, ob es vor diesem Hintergrund und unter dem Eindruck der insgesamt abnehmenden Stadtumbaukosten, noch zu der beabsichtigten späteren Umverteilung der Mittel zugunsten des Programmteils Aufwertung kommen wird. Vom Bund wurde die Problematik bereits erkannt und im November 2004 thematisiert:

„Dabei wird jedoch deutlich, dass wir das Gewicht, welches der Rückbau und die Aufwertung jeweils haben sollen, nicht allein in den jährlichen ad hoc-Entscheidungen festlegen sollten. Vielmehr müssen wir uns bereits jetzt ein Bild davon machen, was wir am Ende erreichen wollen. Wir müssen also darüber sprechen, in welchem Verhältnis der Rückbau und die Aufwertung insgesamt am Ende des Programms „Stadtumbau Ost“ stehen sollen. Und auf dieser Grundlage müssen dann die jährlichen Einzelentscheidungen getroffen werden. Deshalb wird der Bund auf die Länder zugehen und Gespräche über die langfristige Perspektive aufnehmen (vgl. GLEICKE 2004b: 8).

Perspektivisch lässt sich aus dieser Aussage ableiten, dass der Bund in Zukunft verstärkt regulierend auf die jährliche Verteilung der Abriss- und Aufwertungsmittel auf Länderebene Einfluss nehmen wird, um das Programm in seiner ursprünglichen Zielsetzung eines ausgeglichenen Stadtumbaus nicht zu gefährden.

These 2: Die Finanzierung von Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus ist an einen kommunalen Eigenmittelanteil gebunden. Bei einer angespannten Haushaltssituation kann es dazu kommen, dass der geforderte kommunale Eigenmittelanteil nicht aufgebracht werden kann. In der Folge scheitert die Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen.

---

Aus der Untersuchung in Greifswald geht hervor, dass die grundsätzliche Problematik der Bereitstellung des kommunalen Eigenmittelanteils von allen befragten Akteuren erkannt und als einflussreich für die (auch weitere) Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen gewertet wird.

Generell wird darauf hingewiesen, dass in den letzten Jahren durch die Einführung der Programme „Stadtumbau Ost“ und „Soziale Stadt“ eine vermehrte Zahl von Fördergebietskulissen mit kommunalen Eigenmittelanteilen zu bedienen seien (INTERVIEW C 25.10.04):

- In der Innenstadt befindet sich das Sanierungsgebiet Innenstadt/Fleischervorstadt, am östlichen Rand der Stadt das Sanierungsgebiet Wieck.
- Im Programm der „Sozialen Stadt“ ist die Hansestadt mit zwei Fördergebietskulissen vertreten: Zum einen im Gebiet der Fleischervorstadt und zum anderen im Gebiet Schönwalde II.
- Daneben läuft der „Stadtumbau Ost“ in drei Fördergebietskulissen.

Dabei ist allerdings ein vom jeweiligen Programmschwerpunkt abhängiger, unterschiedlich hoher Eigenmittelanteil zu leisten (vgl. Kapitel 3.3.2). Nach Auskunft des Sanierungsträgers betrug der gesamte kommunale Eigenmittelanteil für diese sieben Gebiete im Jahr 2004 rund 7,5 Mio. Euro (INTERVIEW C 25.10.04).

Im Rahmen der Umsetzung des Programms „Stadtumbau Ost“ musste in den vergangenen drei Jahren ein kommunaler Eigenmittelanteil von circa 1,6 Mio. Euro geleistet werden (vgl. Kapitel 7.4.1.). Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass inklusive des Haushaltsjahres 2004 alle erforderlichen kommunalen Eigenmittelanteile aufgebracht werden konnten. Daher wurden bisher alle beantragten Maßnahmen in vollem Umfang durchgeführt: Dies zeigt sich auch an dem hohen Anteil der Aufwertungsmaßnahmen mit über 51% an allen Maßnahmen des Stadtumbaus. Die Akteure verweisen darauf, dass der Stadtumbau in Greifswald wesentlich über Maßnahmen der Aufwertung geprägt wird (INTERVIEW C 25.10.04 / INTERVIEW L 01.12.04).

Während bisher zwar alle geplanten Maßnahmen der Aufwertung umgesetzt werden konnten, wird die Erbringung des Eigenmittelanteils dennoch als problematisch angesehen. Dies wird mit der schwierigen Haushaltslage der Stadt begründet und hat zur Folge, dass bereits Einsparungen in den Programmen der Städtebauförderung vorgenommen wurden: „Wenn wir früher 2 Mio. DM pro Jahr beantragt haben, liegen wir heute bei 500.000 Euro“ bewertet ein Mitarbeiter des Sanierungsträgers die Problematik der knappen werdenden Mittel (INTERVIEW C 25.10.04). Diese kommunalen Handlungszwänge durch die angespannte Haushaltslage hätten explizit Auswirkungen auf den Stadtumbau gehabt: So gab es angesichts der defizitären Haushaltslage Greifswalds im Jahr 2004 eine von der Kämmerei der Stadt initiierte Diskussion im politischen Raum darüber, ob die kommunalen Eigenmittelanteile im Stadtumbau zu reduzieren oder sogar in vollem Umfang einzusparen seien. Eine Durchführung weiterer Aufwertungsmaßnahmen wäre damit nicht mehr möglich gewesen, denn bei einem fehlenden kommunalen Eigenmittelanteil scheitert die

Umsetzung einer Maßnahme.<sup>94</sup> Das wäre einem Ausstieg aus dem laufenden Programm gleichgekommen (INTERVIEW C 25.10.04/INTERVIEW L 01.12.04). Konstatiert werden kann daher eine zunehmend schwierigere Freimachung von Mitteln für Aufwertungsmaßnahmen aufgrund der kommunalen Sparzwänge: Dies zeigen die Diskussionen über einen Programmausstieg bzw. eine Senkung der bereitgestellten Mittel. Trotzdem konnten bisher alle Aufwertungsvorhaben durchgeführt werden. Es stellt sich die Frage nach den Gründen.

Die Fortführung des Programms wird von Seiten des Sanierungsträgers mit der klaren politischen Prioritätensetzung der Hansestadt begründet. Es wird das eindeutige Bekenntnis der kommunalen Politik zum Stadtumbau hervorgehoben: „Die Kommune steht auf jeden Fall voll hinter dem Programm. Wir haben für das Programm eine starke Lobby im politischen Raum“ (INTERVIEW C 25.10.04). Dies wird durch eine Aussage des Oberbürgermeisters bekräftigt: „Stadtumbau Ost bedeutet für Greifswald längst nicht nur Rückbau sondern vor allem Aufwertung.“ so Arthur König (vgl. OSTSEEZEITUNG 2002c). Als Motiv dieser Prioritätensetzung kommunaler Politik zugunsten einer Durchführung des Stadtumbaus – und insbesondere des Programmteils Aufwertung – können zwei Aspekte genannt werden:

#### 1. Die Perspektive der Stadtumbaugebiete innerhalb des gesamtstädtischen Kontexts:

In Greifswald haben die drei Siedlungsteile Ostseeviertel, Schönwalde I und Schönwalde II eine wichtige Rolle innerhalb der städtischen Wohnraumversorgung zu tragen – im Jahr 2004 lebten dort 51% der Hauptwohnbevölkerung. Zudem ist der Leerstand in den Gebieten im Durchschnitt relativ gering. Daher wird von der Kommune perspektivisch ihre weitere Stabilisierung auch über Maßnahmen der Aufwertung verfolgt (vgl. INTERVIEW H 26.11.04).

#### 2. Die Anstoßwirkung des Programmteils Aufwertung für private Investitionen:

Auf der anderen Seite wird auch die lokalwirtschaftliche Dimension des Stadtumbaus hervorgehoben: Durch das Programm findet eine Förderung der lokalen Wirtschaft, vor allem des strukturschwachen Baugewerbes, statt. Ein Akteur weist explizit auf die Anstoßwirkung hin: „Man kann mit einem Fördermitteleuro viel bewegen. Da kann man keine Kürzungen vornehmen“ (INTERVIEW C 25.10.04).

Festgehalten werden kann, dass, ungeachtet der angespannten Haushaltslage und der Diskussionen über einen Programmausstieg, der volle Umfang der Eigenmittel bereitgestellt wurde. Dies kann vorrangig mit der Rückendeckung des Programms durch die kommunalen Entscheidungsträger begründet werden. Bei einer klaren kommunalen Prioritätensetzung und einem politischen Gestaltungswillen scheint also – selbst bei einer schwierigen Haushaltslage – ein Handlungsspielraum in der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen vorhanden zu sein.

Perspektivisch wird die weitere Aufbringung des kommunalen Eigenanteils in vollem Umfang jedoch als schwierig gewertet, da der kommunale Haushalt in Zukunft noch stärker angespannt sein wird. Nach Presseberichten weist der Haushalt der Hansestadt Greifswald im Jahr 2005 ein Defizit von 25 Millionen Euro auf. Daher wurde im Januar des Jahres 2005 ein Haushaltssicherungskonzept vorgelegt, das bis zum Jahr 2017 eine Konsolidierung vorsieht (vgl. OSTSEEZEITUNG 2005). Es sind massive Einsparungen im städtischen Haushalt vorgesehen – diese Einsparungen können auch Mittel der Städtebauförderung und damit die weitere Durchführung des Programms „Stadtumbau Ost“ betreffen. Von Seiten eines Akteurs wird angesichts der möglichen Verknappung der Eigenmittel (und einem insgesamt abnehmenden Fördermittelfluss der Bundes- und Landesmittel) angezweifelt, ob in Zukunft an aufwendigen gestalteri-

<sup>94</sup> Daher muss sich die Kommune bei der Stellung des Förderantrags an das Ministerium verpflichten, den kommunalen Eigenanteil aufzubringen. Ist die Komplimentierung der Mittel nicht möglich müssen die Fördermittel zurückgereicht werden (vgl. INTERVIEW O 15.04.05).

schen Aufwertungsstrategien, wie beispielsweise für das Ostseeviertel Parkseite, festgehalten werden kann. Bei zurückgehenden Fördermitteln müssen in Zukunft auch in Greifswald weniger kostenintensive Maßnahmen der Aufwertung angedacht werden. Nach der ersten Phase des Stadtumbaus muss nach den Aussagen der befragten Akteure bezweifelt werden, ob insbesondere in den Siedlungsteilen Schönwalde I und II ein entsprechend aufwendiger Stadtumbau zu finanzieren ist. Die Rahmenpläne, die für diese Gebiete eine hohe Zahl aufwendiger gestalterischer Maßnahmen der Aufwertung vorsehen, wären dann obsolet. Denn neue Rahmenbedingungen erfordern angepasste Strategien des Stadtumbaus und der Aufwertung.

Auf die Problematik der Aufbringung des kommunalen Eigenanteils im Rahmen der Anpassung städtischer Infrastruktur wird vertiefend in These 7 eingegangen.

These 3: Durch eine verzögerte Ausgabe von Fördermittelbescheiden kann die jährliche Planungssicherheit auf kommunaler Ebene gefährdet werden. Zusätzlich ist die langfristige Planungssicherheit im Stadtumbau durch einen insgesamt abnehmenden Mittelfluss bei fortlaufender Programmdauer eingeschränkt. In der Folge wird die Realisierung langfristiger und komplexer Vorhaben der Aufwertung erschwert.

---

Von den Akteuren der Wohnungswirtschaft und vom Sanierungsträger Greifswalds wird die fehlende jährliche Planungssicherheit als großes Hemmnis für die Umsetzung des Stadtumbaus bewertet (vgl. HASE 2004: 20/ INTERVIEW C 25.10.04). Sie sehen besonders für die Programmjahre 2003 und 2004 in der verspäteten Bewilligung der Fördermittel ein explizites Hemmnis für die Umsetzung von Maßnahmen des Abrisses und der Aufwertung. So wurde, aufgrund der langwierigen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Inhalte der Verwaltungsvereinbarung, die Bewilligung der Mittel für das Programmjahr 2004 erst am 15. Oktober des gleichen Jahres erteilt (INTERVIEW C 25.10.04). Damit war die Sicherheit der Finanzierung von Maßnahmen nicht gewährleistet. Besonders betont wird diese Problematik von der Greifswalder Wohnungswirtschaft – so erklärt der Geschäftsführer der WVG: „Ich erhoffe eine längerfristige Planungssicherheit. Von unserem Unternehmen erwartet jede Bank, dass wir eine Fünf-Jahres-Vorschau vorlegen. Doch Bund und Land halten uns hin“ (vgl. HASE 2004: 20). Auch von Seiten der Greifswalder Wohnungsbaugenossenschaft wird unterstrichen, dass eine größere Berechenbarkeit der Fördermittelflüsse unbedingt notwendig sei, denn gerade in Verhandlungen mit Banken müsse eine gewisse Sicherheit über die jährliche Finanzierung herrschen (vgl. INTERVIEW F 25.11.04).

Die verstärkte Einbeziehung von Banken in den Stadtumbauprozess setzt eine langfristige Planungssicherheit voraus. Hier zeigt sich ein großer Widerspruch in der Praxis des Stadtumbaus: Während sowohl die Instrumente der Steuerung, wie das ISEK und die städtebaulichen Strategien sowie die Finanzierung des Umbaus durch die Banken auf langfristige Planungssicherheiten und -kontinuitäten angewiesen sind, ist die kommunale Umsetzungspraxis in Greifswald durch Unsicherheiten geprägt.

Weiterhin stellen vor allem Kürzungen an Programmen der Städtebauförderung und die abnehmenden Mittelflüsse des Programms „Stadtumbau Ost“ ein Hemmnis in der Umsetzung komplexer Vorhaben dar. Gerade Projekte, die über einen einfachen Abriss von Wohnraum hinausgehen, benötigen langfristige Sicherheiten über ihre Finanzierung. Die Abhängigkeit von einer kontinuierlichen Fördermittelvergabe wird besonders am Beispiel des Ostseeviertels Parkseite deutlich. Der komplexe Umbau mit einer Bündelung von Maßnahmen des Abrisses, des geschossweisen Rückbaus sowie der Aufwertung auf privaten und öffentlichen Flächen mit einem Planungshorizont von 15 Jahren beruht wesentlich auf einer Kontinuität öffentlicher Planung und ist damit – angesichts der Abhängigkeit der öffentlichen Hand von staatlicher Förderung – auch auf die Kontinuität des Flusses von Fördergeldern angewiesen.

Dabei ist die erfolgreiche Umsetzung dieses Projekts für den gesamtstädtischen Stadtumbauprozess von besonderer Wichtigkeit, da das Umbauvorhaben Vorbildcharakter besitzt. Nur ein erfolgreich zu Ende geführter Umbau des Ostseeviertels wird als positives Signal für die weitere Entwicklung der Plattenbaustandorte gewertet. Die handelnden Akteure des Stadtumbaus äußern daher die Befürchtung, dass aufgrund der abnehmenden Bundes- und Landesmittel sowie des Auslaufens des Programms ab dem Jahr 2009<sup>95</sup> der Umbau des Quartiers Ostseeviertel Parkseite nicht fortgeführt werden könne: „Wenn man feststellen muss, dass man es nicht schafft, die anderen Quartiere so aufwendig wie Block den C4 umzubauen, dann müsste gegebenenfalls alles andere auf Sparflamme fahren. Dann reißt man noch einen Block ab, aber dann verabschiedet man sich ganz von einem Quartier. Das ist aus städtebaulicher Sicht nicht gut, a-

---

<sup>95</sup> Mit dem letzten Haushaltsjahr im Jahr 2013.

ber man muss versuchen einen Kompromiss aus städtebaulicher und ökonomischer Sicht zu finden" beschreibt ein befragter Akteur die Situation (INTERVIEW I 26.11.04). Würde diese Entwicklung eintreten, würden Teile des Ostseeviertels als unsanierter, städtebaulicher Torso zurückbleiben. Fehlende Sicherheiten in Planungsprozessen des Stadtumbaus können im Extremfall nicht nur zu einer Erschwerung der Umsetzung komplexer Maßnahmen führen, sondern zu einem völligen Scheitern der Vorhaben. Bei einem Wissen um diese Risiken und entsprechend ausgelegten Kalkulationen der Kommune und der Wohnungswirtschaft kann die Stadtumbaustrategie angepasst werden. Entsprechende Kalkulationen scheinen aber zumindest für das Ostseeviertel Parkseite weder von Seiten der Unternehmen der Wohnungswirtschaft noch der Kommune vorzuliegen. So wird von einzelnen Politikern kritisiert: „Das Projekt hat ein geschätztes Gesamtvolumen von 25 Mio. Euro. Es ist unverständlich, dass es für ein Projekt dieser Größenordnung keine ausgewiesene Gesamtkalkulation gibt. [...] Dies alles lässt die Fortsetzung des Projekts „„Stadtumbau Ost“ – Ostseeviertel Parkseite“ ohne transparente Finanzplanung fragwürdig erscheinen“ (vgl. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2004). Im Moment scheinen zukünftige Unsicherheiten erkannt, aber eine Reaktion darauf mit der Entwicklung entsprechender Konzepte ist noch nicht zu beobachten.

Perspektivisch wird die fehlende Planungssicherheit als großes Hemmnis für die Umsetzung von komplexen Maßnahmen des Umbaus gewertet. Denn in Zukunft werden abnehmende öffentliche Mittelflüsse die Umsetzung des Stadtumbaus bestimmen. Aber auch die Kreditinstitute ziehen sich aufgrund der allgemein sinkenden Wohnungsnachfrage vermehrt aus der Finanzierung des Stadtumbaus, speziell in Plattenbausiedlungen, zurück. Davon sind nach eigenen Aussagen auch die Unternehmen in Greifswald schon heute betroffen (INTERVIEW F 25.11.04). Damit wird sich in Zukunft die Abhängigkeit der privaten Akteure von der Bereitstellung der Fördermittel erhöhen. Da jedoch die Fördermittel insgesamt abnehmen, wird in Zukunft eine verstärkte Prioritätensetzung in der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen nötig werden. Denn will man an der einen Stelle Aufwertungsstrategien durchführen, muss an anderer Stelle gespart werden. Auf Landesebene ist man sich der Problematik bewusst. Von Seiten des Ministeriums in Schwerin wird daher empfohlen: „Die zurückgehenden und zeitlich begrenzten Finanzhilfen für das Programm „Stadtumbau Ost“ erfordern einen noch effektiveren und konzentrierten Einsatz der Fördermittel. [...] Bei Aufwertungsmaßnahmen ist daher entschiedener als bisher auf einfache, kostengünstige, städtebaulich aber dennoch überzeugende Lösungen zu achten.“ (vgl. AM MV 2005b: 4). Damit wird die Prioritätensetzung aufgrund knapper werdender Gelder innerhalb des Stadtumbaus zum zentralen Thema: Komplexe Vorhaben der Aufwertung werden nur noch vereinzelt durchgeführt werden können. Die Umsetzung solcher Strategien wird sich demnach noch stärker auf „Stabilitätsinseln“ zurückziehen. Dies wird zu einer verstärkten Differenzierung der Siedlungsräume in Hinblick auf ihre künftige Entwicklung auch auf Quartiersebene führen.



## 8.2. Thesen zur Bewertung der Steuerung

These 4: Die methodische und inhaltliche Komplexität des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts kann die kommunalen Verwaltungen – bei gleichzeitig eingeschränkter Ressourcenlage – in der Erstellung wie in der Umsetzung der Konzepte überfordern. Daraus resultiert eine selektive Umsetzung einzelner, durchführungseffizienter Maßnahmen.

---

Von den befragten Stadtumbauakteuren der Hansestadt wird der hohe inhaltliche und methodische Anspruch des ISEK in der Phase der Erarbeitung betont. In Bezug auf den Arbeitsaufwand wird die Erstellung des Konzepts mit der Erarbeitung eines Flächennutzungsplans verglichen (vgl. INTERVIEW H 26.11.04/INTERVIEW F 25.11.04). Insbesondere wird die Rolle der Kommune als Initiator und Lenker in der Phase der Erstellung hervorgehoben, da das ISEK wegen seiner Auswirkung auf die strategische Entwicklung der Gesamtstadt eine besondere Tragweite hat. Folglich wird auch die Verwaltung besonders stark in die Verantwortung genommen.

Neben der Verwaltung schätzen auch andere Akteure, die direkt an der Bearbeitung des ISEK beteiligt waren, die Komplexität des Instruments und dementsprechend den Arbeitsaufwand der Erstellung als hoch ein: „Das ISEK ist damals in einem kurzen Zeitraum von sechs Monaten erarbeitet worden. Eine solche komplexe Aufgabe in so kurzer Zeit zu bewältigen ist normalerweise nicht machbar“ (INTERVIEW C 25.10.04). Die inhaltliche und methodische Komplexität wird also von allen Akteuren, insbesondere der Verwaltung, bestätigt. Diese Komplexität und die Erarbeitung des Konzeptes unter großem Zeitdruck haben in Greifswald dazu geführt, dass einige thematische Felder, wie z.B. Fragen des Umgangs mit der städtischen Infrastruktur, im ISEK der Hansestadt nur unscharf dargestellt wurden.

Dennoch traten in der Phase der Erstellung keine schwerwiegenden Probleme auf. Entlastend wirkte auf den Prozess der Erstellung des Greifswalder ISEK sicherlich die Tatsache, dass das Konzept in seinen grundlegenden Aussagen auf der Kontinuität des gesamtstädtischen Leitbilds aufbaut. Obgleich für alle drei Plattenbaugebiete im Rahmen des Stadtumbaus neue Leitbilder entworfen wurden, die aber zum Teil schon in einem Rahmenplan formuliert waren,<sup>96</sup> musste gleichzeitig die gesamtstädtische Entwicklungsstrategie nicht in Frage gestellt werden. Es ist anzunehmen, dass dies den Prozess der Erarbeitung erleichterte.

In der Phase der Umsetzung des ISEK konnten bisher alle geplanten Maßnahmen durchgeführt werden; es wurden sogar vorrangig komplexe Maßnahmen realisiert, wie der Umbau des Ostseevierts zeigt. Trotz der hohen Komplexität ist es bisher nicht zu der Durchführung selektiver Vorhaben, wie beispielsweise einfacher Abrissmaßnahmen, gekommen. Im Gegenteil, in der ersten Phase des Stadtumbaus wurden sogar abstimmungsintensive und aufwendige Projekte wie das Ostseeviertel Parkseite zuerst bearbeitet. Es kann in der Folge kaum von einer Überforderung der handelnden Akteure gesprochen werden. Man kann vermuten, dass dies Ausdruck eines nur mäßigen Problemdrucks in der Hansestadt ist. Dieser geringe akute Druck lässt es zu, dass unterschiedliche Handlungsoptionen der Stadtentwicklung, weitgehend unbelastet von sachlichen Zwängen, diskutiert und geprüft werden können. Die Rahmenbedingungen in Greifswald lassen demnach noch unterschiedliche planerische Handlungsoptionen offen.

---

<sup>96</sup> Wie im Ostseeviertel Parkseite der Fall.

Zudem spielt der Ort des Greifswalder Stadtumbaus eine Rolle: Die Tatsache, dass die Maßnahmen des Umbaus und der Aufwertung überwiegend in den Plattenbaugebieten durchgeführt werden, vereinfacht die Steuerung der Umsetzung. Die Abstimmung mit den Akteuren fällt aufgrund der bestehenden Eigentumsverhältnisse leichter: 90,9% der Bestände, die in der Fördergebietskulisse des Stadtumbaus liegen, sind im Besitz der Wohnungsunternehmen und -genossenschaften WVG und WGG. Damit erreicht Greifswald einen überdurchschnittlich hohen Wert im Landesvergleich (vgl. AM MV 2003: 47/HGW 2002a: 36). Infolge dieser überschaubaren Akteurskonstellation sinkt der Abstimmungsaufwand. Im Gegensatz dazu wird von den Akteuren der Verwaltung hervorgehoben, dass die Abstimmung und Umsetzung in den innerstädtischen Gebieten um ein Vielfaches aufwendiger ist: „Das ist aber doch ein großer Unterschied – zum Beispiel hat man in der Fleischervorstadt viele Einzeleigentümer, da wird es kaum gelingen, einen Innenhof mit zwanzig Eigentümern zu gestalten“ (INTERVIEW K 01.12.04).

Weiterhin sind von Seiten der Verwaltung bisher sowohl die finanziellen und als auch die personellen Ressourcen verfügbar, um die Prozesse des Stadtumbaus umfassend zu steuern. In der Umsetzung des – durchaus als komplex eingeschätzten ISEK – ist es daher nicht zu einer Überforderung der handelnden Akteure der Verwaltung gekommen. Dies liegt auch an der Unterstützung des Stadtumbaus durch die kommunale Entscheidungsträger, die eine Freimachung von Kapazitäten ermöglicht.

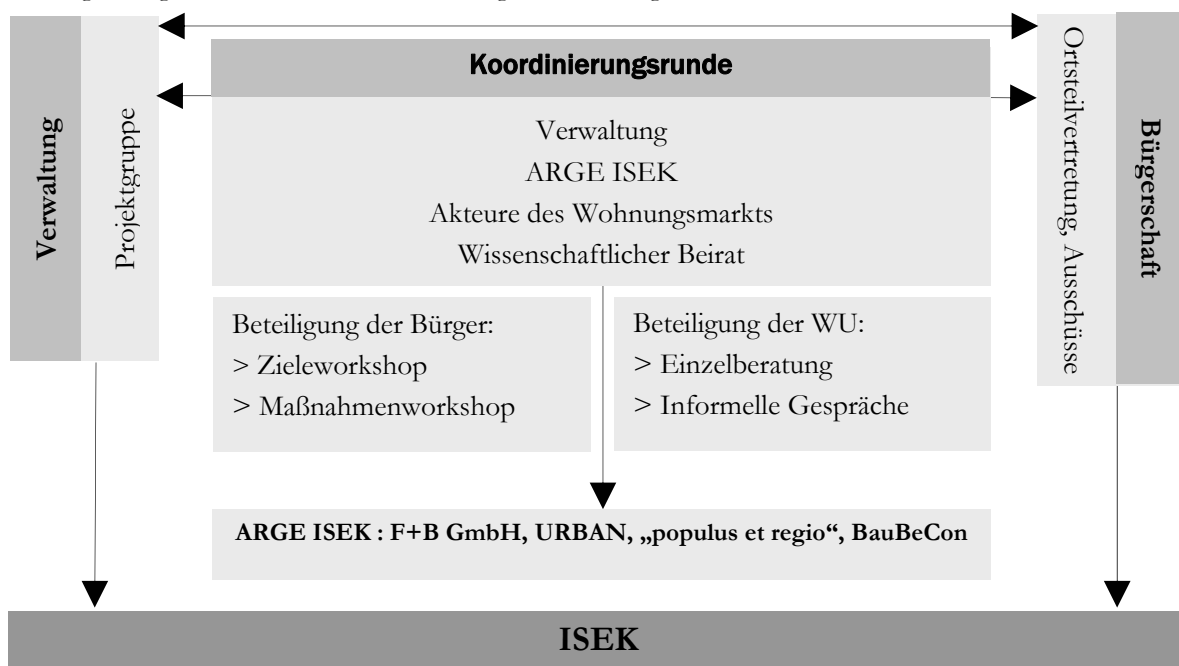
Langfristig ist zu jedoch erwarten, dass sich die Umsetzung komplexer Instrumente wie des ISEK auf kommunaler Ebene in Greifswald schwieriger als heute gestalten wird. Nach den oben erwähnten Presseberichten (vgl. These 2) werden in den nächsten Jahren innerhalb der Verwaltung Ressourcen abgebaut: Insgesamt sollen 137 der über 500 Stellen der städtischen Verwaltung gekürzt werden. Damit könnte nach Aussage eines Akteurs auch ein massiver Stellenabbau von bis zu 50% im Stadtplanungsamt eintreten (vgl. OSTSEEZEITUNG 2005/INTERVIEW H 26.11.04). Aufgrund der fehlenden personellen Ressourcen wäre die Umsetzung komplexer Vorhaben erschwert; Steuerungsfunktion könnten nicht mehr entsprechend dem heutigen Rahmen wahrgenommen werden. Dies umso weniger, als auf kommunaler Ebene zukünftig verstärkt finanzielle Einschnitte zu erwarten sind (vgl. These 2). Erschwerend kommt hinzu, dass in Zukunft eine größere Zahl von Vorhaben umgesetzt werden muss, die ein erhöhtes Konfliktpotential zwischen Wohnungswirtschaft und Kommune in sich tragen, da der Stadtumbau aufgrund der sinkenden Fördermittel zunehmend von Maßnahmen des Komplettabrisses und nicht des geschossweisen Rückbaus bestimmt werden wird (vgl. HASE 2004: 20). Damit wird von den Inhalten des ISEK abgewichen, was vermehrt Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse zwischen den Akteuren notwendig machen wird. Sollten diese nicht im notwendigen Umfang durchgeführt werden, könnte es in Zukunft auch in Greifswald zu der Umsetzung einzelner, selektiver Maßnahmen kommen.

These 5: Erstellung und Umsetzung der ISEK basieren im Wesentlichen auf Prozessen der Ver- und Aushandlung. Dabei können unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten von einzelnen Akteuren zu einer ungleichen Verteilung von Mitteln führen. Folglich orientiert sich der Stadtumbau primär an der jeweiligen Zugriffsmöglichkeit des einzelnen Akteurs.

Von allen befragten Stadtumbauakteuren in Greifswald wird betont, dass das ISEK in der Phase der Entstehung wie der Umsetzung entscheidend auf Prozessen der Ver- und Aushandlung beruht. Im Rahmen dieser Verhandlungsprozesse kam es dabei zu unterschiedlichen Zugriffsmöglichkeiten der einzelnen Akteure.

In der Phase der Erstellung des ISEK im Herbst 2001 bis in den Sommer 2002 wurde von Seiten der Verwaltung eine Einbindung der relevanten Akteure über das unten abgebildete Organisationsmodell angestrebt: Die Mitglieder der zentralen Koordinierungsrunde waren Akteure der Verwaltung mit angegliederten Fachämtern und der ARGE ISEK, ferner die Akteure des Wohnungsmarkts sowie ein wissenschaftlicher Beirat. Die Koordinierungsrunde, als Bindeglied zwischen der Verwaltung, der kommunalen Politik und den übrigen Projektbeteiligten, stimmte die wesentlichen Aufgaben, Ziele und Maßnahmen des Stadtumbaus ab (vgl. HGW 2002a: 35 ff.).

Abbildung 46: Organisationsmodell Akteursvernetzung zur Erarbeitung des ISEK



Quelle: eigene Darstellung nach HGW 2002a: 36 und Aussagen der interviewten Experten, Abkürzung WU steht für: Wohnungsunternehmen

Die Einbindung der Bürger fand über einen Ziele- und einen Maßnahmenworkshop statt. Diese Workshops dienten der Ideenentwicklung zu den Themen „Wohnungswirtschaftliche Entwicklungsziele“, „Entwicklungsziele städtebauliche Infrastruktur“, „Sport und Freizeit“, „Verkehr“ (vgl. INTERVIEW I 26.11.04). Zu der gesamten Beteiligung an den öffentlichen Workshops liegen keine gesicherten Zahlen vor, am Zieleworkshop nahmen jedoch 50 Bürger teil (vgl. OSTSEEZEITUNG 2002a). Neben diesen

Prozessen lief parallel die Beratung mit den betroffenen Wohnungseigentümern, im Greifswalder Fall den Unternehmen der WGG und der WVG.

In der Phase der Erstellung des ISEK kann – wenn man von den generellen Problemen der Partizipation absieht – über das gewählte Modell der Koordinierung eine zumindest theoretische Chancengleichheit auf Zugriffe, das heißt in diesem Fall bei der Festlegung von Zielen des ISEK, bilanziert werden. Das zeigte sich zum Beispiel dadurch dass Vorstellungen der Universität in die Planung zum Wettbewerbsgebiet II integriert wurden und auch Planungen des innerstädtischen Wohngebietes am Ryck wesentlich auf den Vorstellungen der Verwaltung und der beteiligten Bürger beruhen (INTERVIEW I 26.11.04). Fraglich dagegen bleibt das Ausmaß der Einbindung der Mieter in betroffenen Quartieren.

Die Umsetzung des ISEK orientiert sich primär an den Zugriffsmöglichkeiten weniger Akteure, nämlich den beiden lokalen Unternehmen der Wohnungswirtschaft. Dass sich die Einbindung der Wohnungseigentümer im Wesentlichen auf diese beiden großen Wohnungsbaugesellschaften beschränkt, ist dem Umstand geschuldet, dass sich die strukturellen Leerstände in Greifswald ausschließlich in den Gebieten des DDR-Wohnungsbaus konzentrieren. Dies ist jedoch kein Widerspruch zu der ursprünglichen Intention des Stadtumbaus und des ISEK, sondern ein Eingeständnis an die spezifischen Problemlagen Greifswalds.

Bei einem hohen wohnungswirtschaftlichen Problemdruck könnte diese einseitige Möglichkeit des Zugangs zu einer Entwicklung des massenhaften Abrisses von Wohnraum – auch auf Kosten der Aufwertung – führen. In Greifswald stellt sich diese Problematik aufgrund lokalspezifischer Rahmenbedingungen erst gar nicht.

Wie stark der Zugriff der beiden Akteure der Wohnungswirtschaft voneinander differiert, kann nicht weiter dargestellt werden. Es wird aber von einem Akteur der Wohnungswirtschaft angedeutet, dass die Zugriffsmöglichkeiten auf Stadtumbaumittel auch davon abhängen können, wie hoch der Grad der informellen Verflechtung des jeweiligen Akteurs mit dem Sanierungsträger ist, der die Verteilung der Mittel koordiniert (vgl. INTERVIEW F 25.11.04). Dabei besitzt nach Aussage des befragten Akteurs die kommunale Wohnungsbaugesellschaft größere Zugriffsmöglichkeiten auf die Mittel. Es kann angenommen, aber im Rahmen dieser Arbeit nicht bewiesen werden, dass es daher zu einer ungleichen Verteilung von Mitteln kommen kann. Diese Beobachtung würde die These stützen, sie kann jedoch im Rahmen der Arbeit nicht weiter verifiziert werden.

### 8.3. Thesen zur Bewertung der Maßnahmen

These 6: Die unsichere Perspektive von Stadtbauquartieren zum einen und die hohen Instandhaltungskosten durch die Dauerfinanzierung von Aufwertungsmaßnahmen zum anderen können zu einer eingeschränkten Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen im städtischen Freiraum führen. In der Folge entstehen ungestaltete oder ungepflegte städtische Freiräume.

Aus der Fallstudie in Greifswald geht hervor, dass Aufwertungsmaßnahmen im Stadtbau in der bisherigen Umsetzungspraxis eine wichtige Rolle spielen. Deutlich wurde dabei auch, dass, mit 59%, ein Großteil der bisher investierten Aufwertungsmittel in die Gestaltung von öffentlichem und privatem Freiraum investiert wurde. Demnach scheint eine Diskussion um ungestaltete Freiflächen als Folge eingeschränkter Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen in Greifswald auf den ersten Blick überflüssig zu sein. Der genauere Blick auf die räumliche Verteilung der Gestaltungsmaßnahmen zeigt aber, dass ein Großteil der Mittel in die Gestaltung des direkten Wohnumfeldes und der öffentlichen Räume investiert wurde. Dadurch konnten beispielsweise der öffentliche Raum an der Ernst-Thälmann-Allee, aber auch private Bereiche wie die Innenhöfe im Ostseeviertel, qualitativ aufgewertet werden (siehe Abbildung 38/39).

Während Kommune und die Unternehmen der Wohnungswirtschaft kostenintensive, gestaltende Maßnahmen der Aufwertung vor allem im Wohnumfeld und im öffentlichen Freiräumen realisierten, wurde auf den Abrissflächen bisher nicht investiert. Dort sind auch in naher Zukunft keine Investitionen zu erwarten, wie von einem befragten Akteur des Stadtplanungsamtes bestätigt wird: „Bei den Blöcken, die wir heruntergenommen haben, wir erstmal nicht weiter investiert. Im Rahmenplan sind dort Maßnahmen vorgesehen. Aber passieren wird dort nichts. Das wird abgerissen und dann mit wenig Aufwand geplant.“ (INTERVIEW L 01.12.04). Die in den Rahmenplänen vorgesehenen aufwendigen Maßnahmen der Nachnutzung wie die Anlage von Grünflächen, von Stellplätzen oder Vorhaben der Neubebauung werden bisher nicht durchgeführt.

Den entscheidenden Grund für die nicht erfolgte Umsetzung dieser Maßnahmen stellt aber nicht eine fehlende langfristige Perspektive der Quartiere dar. Auf lange Sicht scheint der Erhalt großer Teile der Siedlungen aufgrund der insgesamt niedrigen Leerstandszahlen gesichert zu sein. Die Ursachen liegen vielmehr in der Finanzierung der Maßnahmen, wodurch die Besitzer der Flächen einen Eigenanteil von 33% an den Gesamtmaßnahmen tragen müssen. Ein Anteil von 66% wird damit durch Bund, Land und Kommune getragen, die darüber liegenden Kosten sind ebenfalls durch den Eigentümer zu zahlen. Vermutlich stellt – neben dieser finanziellen Belastung – auch der scheinbar fehlende ökonomische Nutzen der Maßnahmen für die Eigentümer der Flächen ein Hemmnis der Umsetzung dar.

Der Grund für die Blockade der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen auf Abrissflächen liegt auch in der planerischen Konzeption der Maßnahmen: Einige von ihnen sind kostenintensiv, wie beispielsweise die aufwendig angelegte Begrünung und Gestaltung der Abrissflächen. Die Realisierung anderer Maßnahmen – wie die Bebauung durch Einfamilien- und Reihenhäuser oder Wohnungsbau in Geschossbauweise in Schönwald I und II – sind angesichts weiterhin unsicherer gesamtstädtischer Entwicklungsperspektiven ungewiss (INTERVIEW L 01.12.04). In der Folge wurden bisher keine Maßnahmen der Nachnutzung von Abrissflächen umgesetzt. Es entstehen ungestaltete, einfach planierte, unbepflanzte Freiflächen ohne Nutzung und räumliche Struktur.

Werden Maßnahmen umgesetzt, können diese – vor allem im öffentlichen Grünraum – nicht instand gehalten werden. Der Aspekt der Instandhaltungskosten wird vor allem von Seiten der Verwaltung erkannt. Den kommunalen Entscheidungsträgern in Greifswald ist durchaus bewusst, dass attraktiver Freiraum ohne Pflege und laufenden Unterhalt nicht bestehen kann. Während die Anschubfinanzierung durch den Programnteil Aufwertung gewährleistet ist, wird vor allem die Frage der Instandhaltungskosten als problematisch bewertet: „Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt, aber wir können sie nicht aufrechterhalten. Wir sehen das Problem. Viele Maßnahmen müssten schon wieder in Stand gesetzt werden, sie sind in ihrer Wirkung jetzt schon verpufft. Wir können als Kommune die Maßnahmen kaum unterhalten“ (INTERVIEW L 01.12.04). Somit kann die Umsetzung der Maßnahmen zwar erfolgen, aber eine Pflege ist aufgrund der kommunalen Sparzwänge nicht mehr möglich. Von Seiten der Bewohner wird Kritik an der mangelnden Nutzbarkeit der umgesetzten Maßnahmen laut (INTERVIEW J 30.11.04).

Bisher sind in Greifswald aufgrund fehlender Nachnutzungen bereits ungestaltete Freiflächen entstanden, auch wenn sich die Problematik aufgrund der geringen Komplettabbrüche von Wohngebäuden lokal auf einige Räume beschränkt. Mit Blick in die Zukunft muss aber davon ausgegangen werden, dass der Anteil der ungestalteten Freiflächen und -räume in Greifswald steigen wird. Der Grund liegt in der verstärkten Umsetzung von Maßnahmen des Komplettabrisses in den nächsten Jahren – dadurch wird es zu einer Zunahme großflächiger Abrissflächen kommen. Während in einer ersten Phase des Stadtumbaus noch aufwendig zurückgebaut und aufgewertet wurde, wie beispielsweise im Ostseeviertel, wird die Frage der Nachnutzung von Freiflächen in einer späteren Phase des Stadtumbaus an Brisanz gewinnen. Dies wird sich vor allem in den Siedlungsteilen Schönwalde I und II auswirken, vor allem auch deshalb, weil dort die Abrissstandorte nicht ähnlich integriert in den Blöcken liegen wie im Ostseeviertel Parkseite. In Zukunft kann es zu einem Nebeneinander von aufwendig gestalteten öffentlichen Räumen und ungestalteten, ungepflegten und vor allem ungenutzten Freiräumen kommen. Damit droht die städtebauliche Struktur des Quartiers zu zerfallen.

These 7: Unter dem breiten Spektrum förderfähiger Maßnahmen im Programmbereich Aufwertung wurde auch die Anpassung der städtischen Infrastruktur zusammengefasst. Die hohen Kosten, die mit einer Anpassung der Infrastruktur verbunden sind, müssen mit einem kommunalen Eigenmittelanteil mitgetragen werden. Aufgrund der schwierigen kommunalen Haushaltslage kann die Umsetzung der Maßnahmen blockiert werden.

Die Fallstudie in der Hansestadt hat gezeigt, dass bisher im Maßnahmenblock „Sonstige Maßnahmen“ und außerdem im Bereich der Anpassung der sozialen und der technischen Infrastruktur die geringsten Mittelflüsse stattfanden. Dabei wurden im Rahmen des Rückbaus der technischen Infrastruktur, wie beispielsweise beim Rückbau von Anlagen der Fernwärme anlässlich des Abrisses von Wohngebäuden, geringe Summen investiert. Für den Bereich der Anpassung der sozialen Infrastruktur wurden dagegen bis zum heutigen Zeitpunkt keine Gelder ausgegeben.

Insbesondere der demographische Wandel stellt große Herausforderungen an die handelnden Akteure in Greifswald. Gerade in den Gebieten des Stadtumbaus ist es in den letzten Jahren aufgrund von Bevölkerungsrückgängen und der gleichzeitigen Verschiebung der Altersstruktur zu verändertem Bedarf innerhalb der Einrichtungen der sozialen Infrastruktur gekommen. Dabei wurde aufgrund fehlerhafter Prognosen von Seiten der kommunalen Entscheidungsträger noch bis ins Jahr 2001 angenommen, dass alle Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in den Plattenbaugebieten gehalten werden könnten. Daher lag ein Schwerpunkt der Sanierung bei der Plattenbaugebiete in den neunziger Jahren in der Investition in die Bestände der Kinderkrippen, KITAs sowie der Schulen und deren Umfeld (INTERVIEW A 25.10.04).

Wie dargestellt, kommt es jedoch im Rahmen stark rückläufiger Schülerzahlen zu Bedarfsverschiebungen. Dies macht Prozesse der räumlichen Anpassung wie die Aufhebung, die Zusammenlegung oder den Ausbau von Standorten unumgänglich. Schwerpunkte stellen dabei vor allem die Grundschulen dar. Räumlich wirkt sich der Kapazitätsabbau bereits im Ostseevierviertel Parkseite aus: Dort kam es im Jahr 2002/2003 zu der Aufhebung des Schulstandortes Friedrich-Engels-Schule. Im Augenblick steht diese Schule leer, ihr Abriss ist jedoch angedacht. Auch in der Siedlung Schönwalde I ist, aufgrund des Rückgangs der Schülerzahlen, der Rückbau von zwei Schulgebäuden geplant. Bisher wurden aber im Rahmen des Stadtumbaus noch keine Investitionen – auch nicht in die Sanierung anderer Schulstandorte – vorgenommen.

Die befragten Akteure der Verwaltung bestätigen, dass dabei besonders die Finanzierung der Anpassung der sozialen Infrastruktur ein großes Hemmnis darstellt. Die Anpassung betrifft den Umbau sowie die Sanierung der verbliebenen Standorte oder die bauliche Aufwertung des Umfelds. Dabei ist die Bereitstellung des kommunalen Eigenmittelanteils ein erhebliches Hemmnis. Verschärfend kommt im Land Mecklenburg-Vorpommern hinzu, dass bei der Anpassung von Einrichtungen des Gemeinbedarfs, neben dem obligatorischen Pflichtanteil, ein zusätzlicher kommunaler Eigenanteil von 25% der Gesamtsumme aufzubringen ist (HGW 2004f). Daraus resultiert eine kommunale Handlungsblockade, wie ein befragter Akteur bestätigt: „Dieser Eigenanteil hemmt extrem. Da sind wir als Kommune handlungsunfähig“ (INTERVIEW L 01.12.04). Zudem wird auf die Problematik hingewiesen, dass in den neunziger Jahren bereits Maßnahmen der Aufwertung, wie beispielsweise im Umfeld der Friedrich-Engels-Schule, vorgenommen wurden. So stellt der Abriss dieser Aufwertungsmaßnahmen ein besonderes Problem dar. Daher ist man von Seiten der Verwaltung im Rückbau dieser Einrichtungen und ihres jeweiligen Umfelds vorsichtiger geworden.

In der Folge kommt es zu keiner Problemlösung, die weitere Entwicklung wird als unklar angesehen: „Die Anpassung der städtischen Infrastruktur, das ist ein großes Fragezeichen bei allen Beteiligten“ (INTER-

VIEW K 01.12.04). Diese Unsicherheiten haben in der aktuellen Umsetzungspraxis des Stadtumbaus in Greifswald zu einer Blockade der Investitionen geführt. Auch im Bereich der Anpassung der technischen Infrastruktur herrschen bei den kommunalen Akteuren große Unklarheiten. Diese betreffen die künftige Finanzierung der Maßnahmen bei in Zukunft noch stärker eingeschränkten kommunalen Kapazitäten. Denn der Rückbau technischer Infrastruktur ist besonders kostenintensiv (vgl. VHW 2004: 82). Erschwerend kommt hinzu, dass bisher die förderrechtlichen Rahmenbedingungen des Rückbaus der technischen Infrastruktur weitgehend unklar sind (INTERVIEW K 01.12.04). Aufgrund der geringen Zahl der Komplettabbrüche von Wohngebäuden hat sich die Problematik in Greifswald aber bisher noch nicht in einem größeren Umfang ausgewirkt.

Perspektivisch wird das Thema der Anpassung der sozialen wie der technischen Infrastruktur jedoch einen größeren Gewicht innerhalb des Stadtumbaus in der Hansestadt einnehmen müssen. Damit ist auf diesem Sektor mit erhöhten Kosten zu rechnen, zumal es schon zu einem Investitionsstau in der Anpassung der sozialen Infrastruktur kam und zusätzlich der Rückbau der technischen Infrastruktur aufgrund vermehrter Totalabrisse quantitativ an Bedeutung gewinnen wird. Diese Aufgaben müssen bei zukünftig knapperen kommunalen Ressourcen bewältigt werden. Ein weiteres Problem stellt die Zuordnung dieses Schwerpunkts zu dem Programmteil Aufwertung dar. Denn sollten in Zukunft – und davon ist aufgrund künftig veränderter Rahmenbedingungen auszugehen – vermehrt Maßnahmen der Anpassung der technischen Infrastruktur realisiert werden, stehen damit weniger Mittel für gestalterische Maßnahmen der Aufwertung zu Verfügung. Zudem wird der gestalterischen Zweck von Aufwertungsmaßnahmen durch den „unterirdischen Rückbau“ von Anlagen der technischen Infrastruktur nicht erreicht. Aus Sicht der Greifswalder Verwaltung ist der Maßnahmenbereich der Anpassung der städtischen Infrastruktur zum heutigen Zeitpunkt vor allem mit Unwägbarkeiten und Unklarheiten verbunden.



## D. FAZIT UND AUSBLICK

### 9. Stadtumbau und Aufwertung

Zentrale Erkenntnis der durchgeführten Fallstudie in der Hansestadt Greifswald ist, dass Aufwertungsmaßnahmen und -strategien – bei entsprechenden lokalen Rahmenbedingungen – entgegen den allgemeinen Tendenzen der aktuellen Umsetzungspraxis eine durchaus gewichtige Rolle im Stadtumbau spielen können. Bei der Durchführung des Stadtumbaus in Greifswald kommt es bisher zu keinen Divergenzen zwischen der ursprünglichen Intention des Programms und seiner Umsetzung auf lokaler Ebene.

Dennoch wurden einige der Thesen zu potentiellen Hemmnissen der Umsetzung, die im Verlauf der Arbeit deduktiv aus einer Analyse des Programms, seines Instruments und der förderfähigen Maßnahmen entwickelt worden waren, zumindest teilweise bestätigt. Gleichwohl nehmen im Fall Greifswalds längst nicht alle genannten Hemmnisse im selben Umfang Einfluss auf die Umsetzung des Programmteils Aufwertung.

Eine Bewertung der Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung erfordert daher eine differenzierte Betrachtung der jeweiligen Schrumpfungsverläufe sowie der Stadtumbauprozesse auf der lokalen Ebene. Denn der Verlauf des Stadtumbaus wird entscheidend von den lokalen Gegebenheiten, wie der Stadtgröße, der Dynamik der bisherigen Schrumpfungsverläufe, dem daraus resultierenden Problemdruck, von Eigentümerstrukturen des städtischen Wohnungsmarkts und nicht zuletzt von politischen Handlungsmöglichkeiten beeinflusst, um an dieser Stelle nur einige der Faktoren zu nennen.

#### 9.1. Hemmnisse, lokalspezifische Rahmenbedingungen und Potentiale

##### *Hemmnisse der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen*

In Greifswald wird im bisherigen Verlauf des Stadtumbaus – den eingesetzten Finanzmitteln nach – ein gleichwertiges Verhältnis zwischen Maßnahmen der Aufwertung und denen des Abrisses und des Rückbaus erreicht. Faktisch allerdings trägt die Durchführung des geschossweisen Rückbaus den Charakter der Aufwertung. Folglich ist der Anteil der Maßnahmen der Aufwertung höher, als es die erhobenen Zahlen vermuten lassen. Dennoch bestätigen sich einige der in den Thesen formulierten Hemmnisse bei der Bewertung des Stadtumbauprozesses; sie gefährden oder blockieren jedoch nicht generell die Umsetzung des gesamten Programmteils. Eine Querschnittsbetrachtung zeigt, dass ein Großteil dieser hemmenden Faktoren aus sachbezogenen Zwängen und weniger aus Problemen der akteursbezogenen Steuerung von Prozessen des Stadtumbaus hervorgehen:

Überwiegend basieren die Hemmnisse auf der angespannten Ressourcenlage der öffentlichen wie privaten Stadtumbauakteure. Verstärkt werden sie aufgrund der ungünstigen Fördersystematik, die die Finanzierung der Umsetzung der Maßnahmen von einem Pflichtanteil abhängig macht. Drastisch wirkt sich diese Verflechtung von Ressourcenknappheit und einem geforderten Pflichtanteil bei der Finanzierung der Anpassung der städtischen Infrastruktur aus, auf Seiten der privaten Akteure auch bei der Nachnutzung von Abrissflächen. Hier zeigt sich der direkte Einfluss der Programm- und Förderstrukturen auf die quantitative und qualitative Durchführung von Maßnahmen der Aufwertung. Aspekte der Steuerung stellen sich für die Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen bisher – soweit im Rahmen der Fallstudie untersucht – nicht als hemmend heraus.

Das erreichte Gleichgewicht zwischen der Durchführung von Maßnahmen der Aufwertung und den Abriss- und Rückbauvorhaben ist in den spezifischen, lokalen Rahmenbedingungen Greifswalds begründet.

### ***Lokalspezifische Rahmenbedingungen Greifswalds***

Nach der internen Polarisierung der Stadt durch den Wohnungsneubau auf der grünen Wiese und den baulichen und funktionalen Verfall der historische Innenstadt ab den frühen sechziger Jahren verlief der Prozess der Polarisierung nach der Wende umgekehrt – die Schrumpfungsprozesse wirkten sich in Form von Leerständen und sozialen Disparitäten in den Plattenbaugebieten aus, während die Innenstadt über Maßnahmen der Sanierung baulich und funktional weitestgehend regeneriert wurde. Diese Prozesse spiegeln sich in der räumlichen Verteilung der strukturellen Leerstände wider. Eine weitere stadtspezifische Besonderheit stellt die Universität dar; durch sie konnten neue Entwicklungspotentiale generiert werden. Heute ist die Wirtschaftsstruktur Greifswalds nicht mehr durch große Industrien geprägt; ihr Wegbruch konnte durch die Bereiche Bildung, Forschung und Tourismus zumindest teilweise aufgefangen werden. Zudem brachte der Ausbau der Universität einen Zuzug von Studenten und weitere Synergieeffekte wie die Ansiedlung von Unternehmen der Forschung und Entwicklung mit sich.

Folglich bieten sich den handelnden kommunalen Akteuren ungeachtet der Merkmale städtischer Schrumpfung gewisse Handlungsspielräume der Stadtentwicklung. Planungen sind nicht nur sachlichen Zwängen unterworfen, da sich der wohnungswirtschaftliche Problemdruck lokal stark auf einzelne Bereiche der Plattenbaugebiete begrenzt und der innerstädtische Bereich gar nicht von strukturelle Leerständen betroffen ist. Zudem haben die Plattenbaugebiete aufgrund guter infrastruktureller Ausstattung, sowie der direkten Nähe zu Naherholungsräumen und zu der Universität Standortvorteile. In der Summe verfügen die handelnden Akteure über die Möglichkeit, eine Strategie des Stadtumbaus über Erhalt und Stärkung der Plattenbaugebiete zu verfolgen. Ein Strategie des massenhaften Abriss wird nicht notwendig.

Kommunalpolitische Gestaltungsmöglichkeiten: Diese Rahmenbedingungen bieten auf der politischen Ebene verschiedene Handlungsoptionen. Anders als beispielsweise in den DDR-Entwicklungsstädte Sachsens (vgl. BERNT/KABISCH/PETER 2004) besitzen die kommunalen Entscheidungsträger in Greifswald, trotz eines hohen Anteils der Plattenbaubestände am Gesamtwohnungsmarkt, alternative Optionen zu einer bloßen Abrissplanung. Da die Leerstände in der Innenstadt zudem marginal sind, und zukünftig mit weiteren Zuzügen ins Zentrum zu rechnen ist (INTERVIEW A 25.10.04), können alle verfügbaren Stadtumbauinstrumente in die Plattenbaugebiete investiert werden. Damit kann eine klare Prioritätensetzung zugunsten einer ausgeglichenen Umsetzung des Programms vorgenommen werden. Entscheidend dabei ist, dass sich besonders die politischen Entscheidungsträger wie der Oberbürgermeister – auch bei angespannter kommunaler Haushaltslage – für die Durchführung des Programms einsetzen.

Akteurskonstellationen: Aufgrund der Größe der Stadt mit gut 50.000 Einwohnern und ihrer lokal auf die Plattenbaubestände beschränkten Stadtumbaugebiete ist die Zahl der handelnden Akteure begrenzt. Die wesentlichen Akteure des Stadtumbaus in Greifswald stellen der Sanierungsträger, die beiden Unternehmen der Wohnungswirtschaft und die kommunale Verwaltung dar. Dieser kleine Akteurskreis vereinfacht Prozesse der Abstimmung; zudem ist diese Konstellation bereits durch längere Zusammenarbeit (beispielsweise über Vorhaben der Sanierung der Neubaugebiete in den neunziger Jahren) eingespielt. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass sich in den letzten Jahren informelle Geflechte herausgebildet haben, die die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren erleichtern. Wesentlich ist auch der Fakt, dass bei allen Stadtumbauakteuren Übereinkunft über die Ziele des Stadtumbaus besteht.

### ***Potentiale von Aufwertungsmaßnahmen im Stadtumbau***

Dank dieser spezifischen Rahmenbedingungen konnten potentielle, sachbezogene Hemmnisse der Umsetzung überwunden werden: Aufwertung als Strategie des Stadtumbaus wird ermöglicht. Dadurch kommen die Potentiale von Aufwertungsmaßnahmen zum Tragen. Durch konzentrierten Mitteleinsatz und eine räumlich und zeitlich enge Verknüpfung von Aufwertung, Rückbau und Abriss könnte es gelingen, ein städtisches Problemgebiet wie das Ostseeviertel Parkseite in einen stabilen Wohnstandort zu transformieren. Den Mietern wird durch die getätigten Investitionen der Stadt und der Wohnungsunternehmen signalisiert, dass ihr Wohnquartier eine langfristige Perspektive besitzt. Zudem führen die umgesetzten Maßnahmen der Aufwertung zu einer spürbaren Verbesserung auch des direkten Wohnumfeldes. Dies könnte langfristig die Identifikation der Bewohner mit dem Stadtteil erhöhen und zu einer verstärkten Bewohnerbindung an die Quartiere führen. Die erste Reaktion der Mieter zeigt, dass die Maßnahmen der Aufwertung – zumindest im ersten fertig gestellten Block – gewirkt haben. In diesem Block A4 wurde eine annähernd hundertprozentige Wiedervermietung erreicht. Nach einer ersten Phase der Verunsicherung der Mieter, die sich in steigenden Leerstandszahlen manifestierte, könnte nun eine Stabilisierung erster Blöcke erreicht werden (vgl. INTERVIEW I 26.11.04). Allerdings kann eine abschließende Bewertung des Umbaus erst nach seinem Abschluss vorgenommen werden.

In den Potentialen der Maßnahmen der Aufwertung kann auch gleichzeitig ein Risiko liegen. Nicht alle Altmietern des ersten, fertiggestellten Blocks kehrten in das Ostseeviertel Parkseite zurück, da die Modernisierung zu einer Mietpreissteigerung führte. Gleichzeitig gab es einen Zuzug von externen Mietern in die hochwertig sanierten Wohnungen (INTERVIEW F 25.11.04). Die sinkenden Leerstandszahlen im Ostseeviertel Ryckseite lassen vermuten, dass ein Teil der sozial schwachen Bewohner, die die Mietpreissteigerungen nicht mitmachen konnten, in das benachbarte, unsanierte Quartier abgezogen sind. Damit zeichnen sich möglicherweise erste Prozesse der Verdrängung durch Aufwertung ab. Abzuwarten bleibt, ob und in welcher Weise sich die Prozesse im weiteren Verlauf des Stadtumbaus verstetigen.

## **9.2. Neue Rahmenbedingungen und Strategien der Aufwertung**

### ***Neue Rahmenbedingungen der Aufwertung***

Wenngleich sich der Prozess der städtischen Schrumpfung in Greifswald bisher nicht ähnlich drastisch wie in anderen ostdeutschen Mittelstädten abzeichnet, dürfen die künftigen Herausforderungen, vor denen die Stadt steht, nicht unterschätzt werden. Prozesse der weiteren Anpassung sind unumgänglich. Denn die bloße Annahme, dass sich Greifswald durch den bisherigen Rückgang der Bevölkerung „gesundschrumpft“ (auf eine Bevölkerungszahl, die der vor der massiven Phase des Wachstums Anfang der siebziger Jahre entspricht), wäre falsch. In Zukunft sind weitere Bevölkerungsverluste zu erwarten, zudem haben in den letzten Jahren Prozesse der Überalterung – gerade in den Plattenbaugebieten – stattgefunden. Angesichts dieser Entwicklungen stellt der Stadtumbau in Greifswald einen langfristigen Prozess der baulichen und funktionalen Anpassung dar. Doch dieser Transformationsprozess wird in Zukunft unter anderen Rahmenbedingungen als heute verlaufen.

Die Umsetzung des Stadtumbaus und damit auch des Programnteils Aufwertung wird zukünftig vermehrt von sachbezogenen und steuerungsimmanenten Hemmnissen beeinflusst werden. Der Stadtumbau wird von abnehmenden öffentlichen Kapazitäten auf der einen und neuen Belastungen auf der anderen Seite bei einer insgesamt – durch personelle und finanzielle Einschnitte – eingeschränkten Steuerungsmöglichkeit der Kommune bestimmt werden: Während abzusehen ist, dass die Bereitstellung des kommunalen Eigenmittelanteils eingeschränkt werden wird, kommen auf die Kommune gleichzeitig neue Belastungen im Programnteil Aufwertung hinzu. Denn zukünftig wird ein Schwerpunkt des Stadtumbaus in der kostenintensiven Anpassung der städtischen Infrastruktur liegen. In der Folge entsteht eine Divergenz zwischen steigenden finanziellen Belastung einerseits und verfügbaren Ressourcen und Steuerungsmöglichkeiten andererseits.

Zudem wird die Umsetzung des Programnteils Aufwertung dadurch erschwert werden, dass eine ausreichende Finanzierung nicht mehr gesichert sein wird. Denn während sich die Banken zunehmend aus der Finanzierung von Umbaumaßnahmen in Plattenbausiedlungen zurückziehen und dadurch die Abhängigkeit der Wohnungsunternehmen von öffentlichen Geldern größer wird, werden gleichzeitig abnehmende Mittelflüsse von Bundes- und Landesseite die Umsetzung des Stadtumbaus hemmen. Dies sorgt besonders bei den Akteuren des Wohnungsmarktes für eine steigende Verunsicherung; damit wird eine Stadtumbaustrategie, die auf Stabilisierung der Quartiere über Aufwertung setzt, gefährdet.

Die Steuerungsfähigkeit der Kommune wird zukünftig eingeschränkt werden, da vermehrt finanzielle Einschnitte und Einsparungsmaßnahmen auf personeller Ebene zu erwarten sind. Es ist fraglich, ob kommunale Steuerungsaufgaben in Zukunft noch im heute möglichen Umfang wahrgenommen werden können. Neue Themenfelder und Schwerpunkte des Stadtumbaus lassen den Abstimmungsbedarf zwischen der Kommune und der Wohnungswirtschaft und potentiell weiteren Akteuren wie den Versorgungsträgern sowie den Trägern sozialer Infrastruktur zusätzlich steigen. Sie fordern von den Akteuren der Verwaltung zunehmend flexibles Handeln bei einem gleichzeitigen Verfolgen langfristiger Strategien des Stadtumbaus. Unter diesen Prämissen ergeben sich neue Rahmenbedingungen für die Akteure des Stadtumbaus in Greifswald.

### ***Neue Strategien der Aufwertung***

Da sich in Zukunft alle Mittel – Bundes- und Landes- wie auch kommunale Mittel – verknappt werden, kann die Lösung dieser Problematik, die sich aus den neuen Rahmenbedingungen ergibt, nicht im Ruf

nach mehr Geld liegen. Es muss eine verstärkte Prioritätensetzung in der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen stattfinden; baulich-gestalterische, kostenintensive Strategien – wie in den Rahmenplänen vorgesehen – können flächendeckend nicht mehr umgesetzt werden. Für die Räume, die der Prioritätensetzung „zum Opfer fallen“, müssen folglich alternative Modelle der Aufwertung – besonders in Bezug auf die Nachnutzung von Abrissflächen – gefunden werden. Diese angepassten Strategien müssen Formen der Gestaltung finden, die eine einfache Bewirtschaftung mit einem gewissen ästhetischen Anspruch verbinden. Es sollten kleinteiligere Lösungen diskutiert werden, die mit einem geringeren finanziellen und organisatorischen Aufwand auszuführen und instand zu halten sind. Dabei könnten beispielsweise Funktionen der Zwischen- und Mehrfachnutzung verstärkt eine Rolle spielen. Eine große Chance bietet sich in der vermehrten Einbeziehung der Bürger in diese Modelle: Im bisherigen Verlauf fand nur eine geringe Einbeziehung der Bürger in den Umbauprozess statt – in den meisten Fällen wurden sie lediglich als betroffene Mieter integriert (INTERVIEW D 10.11.04). Mieter, Vereine und Initiativen sollten in Zukunft verstärkt aber auch als Nutzer dieser Flächen in die weitere Planung des Stadtumbaus einbezogen werden. Gerade in Greifswald bieten sich aufgrund der direkten Nähe zur Universität große Potentiale der Einbindung von Universität und Studenten. Die Fortschreibung des ISEK Ende dieses Jahres könnte die Möglichkeit bieten, auf diese Entwicklungen zu reagieren und planerische Alternativen zu entwerfen.

### 9.3. Gedanken zur weiteren Qualifizierung des Programmteils

Das Programm „Stadtumbau Ost“ wurde vom Gesetzgeber bewusst als ein „lernendes Programm“ angelegt. Daher stellt sich abschließend die Frage, welche Schlüsse aus der Fallstudie zu einer weiteren Qualifizierung des Programmteils Aufwertung beitragen können. Ausgehend von der Erkenntnis, dass die lokal-spezifischen Gegebenheiten im Fall Greifswalds stark auf die Umsetzung des Stadtumbaus und des Programmteils Aufwertung einwirken, kann ein Rückschluss von der lokalen auf die Bundesebene an dieser Stelle nur sehr allgemein ausfallen. Dennoch ergeben sich aus der Analyse der Fallstudie erste Hinweise einer möglichen Qualifizierung.

Zum einen stellen sich dabei Fragen der Weiterqualifizierung des Programmteils in Bezug auf seine Finanzierung und die Fördersystematik, wie sie auch in Beiträgen der Literatur zur Umsetzungspraxis des Stadtumbaus diskutiert werden (vgl. u.a. BMVBW 2003c, GOLDSCHMIDT /TAUBENEK 2004, DAAB 2003). Die Ergebnisse der Untersuchung der Fallbeipieils zeigen, dass dabei insbesondere die Erbringung des kommunalen Pflichtanteils ins Zentrum der Diskussion gestellt werden sollte: Denkbar wären Änderung der Förderrichtlinien, die eine Übernahme des kommunalen Pflichtanteils durch Dritte, wie beispielsweise durch Unternehmen der Wohnungswirtschaft oder private Einzeleigentümer, zulassen. Auch eine Reduzierung des kommunalen Eigenmittelanteils könnte dazu beitragen, die sachbezogenen Hemmnisse der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen zu reduzieren. Um eine größere Kontinuität der Finanzierung zu gewährleisten und damit Unsicherheiten auf kommunaler Ebene einzudämmen, sollte zudem eine Beschleunigung der Beantragungs- und Bewilligungsverfahren erreicht werden.

Gleichzeitig sollte aber – und das ist ebenso wichtig – das Thema der Aufwertung bei den Verantwortlichen auf kommunaler Ebenen stärker in den Blick genommen werden. Um diesen Akteuren die Potentiale zu vermitteln, die die Maßnahmen der Aufwertung im Prozess des Stadtumbaus auf dem Weg zu einer qualitativen Stadtentwicklung besitzen, müssen vor allem verstärkt „gute Beispiele“ der Praxis diskutiert und veröffentlicht werden. Erfolge des Programmteils müssen aufgezeigt und Wege der Umsetzung diskutiert werden, um diesen „Erfahrungsschatz“ auch anderen Akteuren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zugänglich zu machen. Dazu gilt es insbesondere, die Wirkung von Maßnahmen der Aufwertung zu kommunizieren. Es müssen geeignete Messgrößen oder Indikatoren gefunden werden, die die qualitativen Aspekte des Stadtumbaus vermitteln können. Kommunale Monitoringsysteme sollten in diese Richtung ausgestaltet werden.

Im Hinblick auf zukünftige Rahmenbedingungen der Aufwertung, wie sie sich in Städten wie Greifswald zeigen, müssen aber vor allem alternative Konzepte der Aufwertung entwickelt werden. Es sollten vermehrt Experimente gewagt werden, die den städtischen Akteuren innovative Optionen der Aufwertung abseits des *Mainstream* aufzeigen. Denn bürgernahe, flexible und kostengünstige Konzepte werden in Städten wie Greifswald in Zukunft vermehrt umgesetzt werden müssen. Vorhaben wie das „Forster Tuch“ in der Stadt Forst in der Lausitz oder das Modell der „Gestattungsvereinbarung“ in Leipzig zeigen, dass solche Strategien realisierbar sind. Wichtig ist dabei, auf die Übertragbarkeit der Ergebnisse abzielen, damit sich ein nachfolgender Wissenstransfer leichter gestaltet.

Wenn der Programmteil Aufwertung in Bezug auf seine Förderstrukturen weiterqualifiziert wird, der Transfer von guten Beispielen gelingt und zur Nachahmung stimuliert, kann Aufwertung die Rolle spielen, die sie unverzichtbar für das Gelingen des Gesamtprojektes des Stadtumbau macht: den Bewohnern schrumpfender Städte aufzuzeigen und zu signalisieren, dass ihre Stadt langfristig Lebens- und Wohnqualitäten bietet.

# Anhang

## Literatur

|                       |  |
|-----------------------|--|
| AM MV 2002            | Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Rundschreiben zum Programm „Stadtumbau Ost“ – Programmteil Aufwertung von Stadtquartieren, unveröffentlichtes Dokument     |
| AM MV 2003            | Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Wissenschaftliche Auswertung der 44 Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) in Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, 2003  |
| AM MV 2004            | Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung, Pressemitteilung zur Veranstaltung Stadtumbau in Mecklenburg-Vorpommern – Zwischenbilanz, aktuelle Probleme, Strategien, 02.09.04, Schwerin, 2004 |
| AM MV 2005a           | Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Rundschreiben zur Wohnraumförderung in Mecklenburg-Vorpommern 2005, unveröffentlichtes Dokument                            |
| AM MV 2005b           | Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Rundschreiben zum Programm „Stadtumbau Ost“ – Fortschreibung ISEK und Programmteil Aufwertung, unveröffentlichtes Dokument |
| ARL 2001              | Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, Schrumpfende Städte fordern neue Strategien für die Stadtentwicklung. Aus dem Leerstand in neue Qualitäten, Leipzig, 2001                         |
| BAUER 2003            | Bauer, Uta, Nachhaltige Stadtentwicklung in schrumpfenden Städten. Selbstläufer oder neue Gestaltungsaufgabe?, in: BBR 2003, Bonn, 2003, S. 653 ff.  |
| BBR 2000              | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, (Hrsg.), Raumordnungsbericht 2000, Bonn, 2000  |
| BBR 2001              | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Informationen zur Raumentwicklung, Städtebauförderung – historisch gewachsen und zukunftsfähig, Heft 9./10.2001, Bonn, 2001                          |
| BBR 2003              | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Informationen zur Raumentwicklung, Stadtumbau, Heft 10./11.2003, Bonn, 2003  |
| BBR 2004              | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Informationen zur Raumentwicklung, Raumordnungsprognose, Heft 3/04.2004, Bonn, 2004  |
| BENEVOLO 1991         | Benevolo, Leonardo, Die Geschichte der Stadt, Frankfurt a. M., 1991  |
| BERLINER DEBATTE 2002 | Berliner Debatte Initial e.V. (Hrsg.), Schrumpfende Städte, Nr.2, Berlin, 2002   |

|                          |   |
|--------------------------|---|
| BERNT 2002               | Bernt, Matthias, Risiken und Nebenwirkungen des „Stadtumbau Ost“, UFZ Diskussionspapiere, Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle (Hrsg.), Halle, 2002  |
| BERNT/KABISCH 2003a      | Bernt, Matthias / Kabisch, Sigrun, Praxis ohne Theorie. Thesen zur Wissensdefiziten in der Stadtumbau-Debatte, in: Planerin, 1/2003, S. 42 ff.  |
| BERNT/KABISCH/PETER 2004 | Bernt, Matthias / Kabisch, Sigrun / Peter, Andreas, Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen. Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie, Wiesbaden, 2004  |
| BERTRAM/KOLLMORGEN 2001  | Bertram, Hans / Kollmorgen, Raj, Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen, 2001  |
| BIEDERSTEDT 1973         | Biederstedt, Rudolf, Greifswald, Rostock, 1973  |
| BIRG 2001                | Birg, Herwig, Die demographische Zeitwende, München, 2001   |
| BMVBW 2000a              | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern, Bericht der Kommission, Berlin, 2000   |
| BMVBW 2000b              | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Verordnung zum Altschuldenhilfegesetz vom 15. Dezember 2000, Berlin, 2000  |
| BMVBW 2001a              | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Stadtumbau in den neuen Ländern, Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder, Berlin, 2001 |
| BMVBW 2001b              | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Läuft die Platte leer?, Möglichkeiten und Grenzen von Strategien zur Leerstandsbekämpfung in Großsiedlungen, Berlin, 2001  |
| BMVBW 2002a              | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Programm „Stadtumbau Ost“ – Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, Berlin, 2002  |
| BMVBW 2002b              | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“, Expertisen zu wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Aspekten des Stadtumbaus in den neuen Ländern, Berlin, 2002          |
| BMVBW 2003a              | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Bonn, 2003  |
| BMVBW 2003b              | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Auswertung des Bundeswettbewerbs „Stadtumbau Ost“, Berlin, 2003  |
| BMVBW 2003c              | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Dokumentation zum Kongress „Zwei Jahre „Stadtumbau Ost“, Berlin, 2003  |



|                                |  |
|--------------------------------|--|
| BMVBW 2003d                    | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Baukultur im Stadtumbauprozess, Berlin, 2003  |
| BMVBW 2004a                    | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, „Stadtumbau Ost“ auf gutem Weg? Praktiker aus der Wohnungswirtschaft berichten, Berlin, 2004  |
| BMVBW 2004b                    | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Programm „Stadtumbau Ost“ – Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, Berlin, 2004   |
| BMVBW 2004c                    | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Ergebnisse der Begleitforschung zur Programm städtebaulicher Denkmalschutz, Berlin, 2004  |
| BMVBW 2004d                    | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Tatort Stadt – Ideen junger Planer zum Stadtumbau, München, 2004  |
| BMVBW 2004e                    | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bundesprogramm Städtebauförderung – Teil 2, Neue Länder, Berlin 2004, unveröffentlicht  |
| BOHNE 2003                     | Bohne, Rainer: Planung ohne Tabus, in: Planerin 2/2003, S. 31  |
| BOHNE 2004                     | Bohne, Rainer: Das Phänomen Stadtschrumpfung, in: SCHRÖDER 2004, Berlin, 2004, S. 58 ff.   |
| BOUCHÈ 2000                    | Bouche, Volker, Baulich-räumliche Entwicklung der Stadt Greifswald nach 1989/90, in WERNICKE 2000; Greifswald 2000   |
| BUCHNER/SCHLÖMER/LACKMANN 2004 | Buchner, Christoph/ Schlömer, Claudia/Lackmann, Gregor, Die Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland, in BBR 2004, Bonn, 2004, S.537  |
| BUNDESTAG 2004                 | Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4610, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004, Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk, Berlin, 2004, Fundstelle: <a href="http://dip.bundestag/parfors.htm">http://dip.bundestag/parfors.htm</a> , letzter Zugriff: 10.03.05  |
| BÜRKNER 2001                   | Bürkner, Hans-Joachim, Schrumpfung und Alltagskultur, in: KEIM 2001, Erkner, 2001  |
| BÜRKNER/KUDER/KÜHN 2005        | Bürkner, Hans-Joachim / Kuder, Thomas / Kühn, Manfred, Regenerierung schrumpfender Städte, Theoretische Zugänge und Forschungsperspektiven. Working Paper, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner, 2005, Fundstelle: <a href="http://www.irs-net.de/download/wp_regeneration.pdf">http://www.irs-net.de/download/wp_regeneration.pdf</a> , letzter Zugriff: 01.04.05 |
| BUSMANN 2004                   | Busmann, Friedrich, Thesen zum „Stadtumbau Ost“ – eine persönliche Zwischenbilanz, in SCHRÖDER 2004, Berlin, 2004  |
| BUTOLLO 2001                   | Butollo, Albert, Integrierte Stadtentwicklungskonzepte im Freistaat  |

|                                |   |
|--------------------------------|---|
|                                | Sachsen, Fundstelle:<br><br><a href="http://www.wohnbund.de/info0301_1.htm">http://www.wohnbund.de /info0301 _1.htm</a> ,<br><br>letzter Zugriff: 01.02.2005  |
| DAAB 2003                      | Daab, Karlfried, Abriss und Aufwertung, Doppelstrategie beim „Stadtumbau Ost“, in: Raumplanung, 3/2003, S. 125 ff.  |
| DEHIO 2000                     | Dehio, Georg, Handbuch der deutschen Kunstdenkmäler – Mecklenburg Vorpommern, München, Berlin, 2000   |
| DEIL-MANN/IWANOW/SCHILLER 2001 | Deilmann, Clemens / Iwanow, Irene /Schiller, Georg, Ökologische Effekte der Bestandsentwicklung bei rückläufiger Wohnungsnachfrage – Szenarien 2015 für die Stadt Bautzen, in: KEIM 2001, Erkner, 2001  |
| DOHNANYI/MOST 2004             | Dohnanyi, Klaus von /Most, Edgar, Für eine Kurskorrektur des Aufbaus Ost, Fundstelle:<br><br><a href="http://www.spiegel.de/media/0,4906,4026,00.pdf">http://www.spiegel.de/media/0,4906,4026,00.pdf</a> ,<br><br>letzter Zugriff: 16.04.05   |
| EICHSTÄDT 2001                 | Eichstädt, Wulf, Planung mit erhöhtem Risiko, in: KEIM 2001, Erkner, 2001   |
| FRAAZ 2001                     | Fraaz, Klaus, Die Bedeutung der Städtebauförderung für Wirtschaft und Arbeitsmarkt, in: BBR 2001, Bonn, 2001, S. 551 ff.  |
| FRANZ 2001                     | Franz, Peter, Leerstände in ostdeutschen Städten: keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem, in: IWH Halle (Hrsg.), Aktuelle Trends, 02/2001, Fundstelle:<br><br><a href="http://www.iwh-halle.de/d/publik/wiwa/2-01.pdf">http://www.iwh-halle.de/d/publik/wiwa/2-01.pdf</a> ,<br><br>letzter Zugriff: 19.09.04  |
| FRANZ 2002                     | Franz, Peter, Implementierungsprobleme des Programms“ „Stadtumbau Ost“, Vortrag auf der Tagung „Wohnungswirtschaft und Städtebau stellen sich dem demographischen Wandel“, Instituts für Ökologische Raumentwicklung, Dresden, 27.11.2002, Fundstelle:<br><br><a href="http://www.thilolang.de/projekte/sdz/magazin/0212franz.pdf">http://www.thilolang.de/projekte/sdz/magazin/0212franz.pdf</a> , letzter Zugriff: 10.09.2004 |
| FRANZ 2003                     | Franz, Peter, Sind schrumpfende Städte gleichbedeutend mit einer schrumpfenden Wirtschaft? Der Fall Ostdeutschland, Fundstelle:<br><a href="http://www.iwh-halle.de/d/publik/disc/175.pdf">http://www.iwh-halle.de/d/publik/disc/175.pdf</a> , letzter Zugriff: 10.09.2004  |
| FRANZ 2005                     | Franz, Peter, Regionalpolitische Optionen für schrumpfende Städte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Städtepolitik, Beilage zur Wochenzeitung ‚Das Parlament‘, Berlin, 2005, S. 10 ff.  |
| FREY 2003                      | Frey, Otto / Keller, Donald / Klotz, Arnold / Koch, Michael / Selle, Klaus, Rückkehr der großen Pläne, in: DISP, Nr. 153, 2003, S. 13 ff.   |

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| FRIEDEMANN 2004                       | Friedemann, Stefan, Verkehrliche Aspekte des Stadtumbau, in: Die Wohnungswirtschaft, 9/2002, S. 27/28   |
| FRIED-<br>RICHS/HÄÜBERMANN 2001       | Friedrichs, Jürgen / Häußermann, Hartmut, Die Entwicklung der Stadt in den neuen Bundesländern, in: BERTRAM/KOLLMORGEN 2001, Opladen, 2001  |
| FUHRICH 2003                          | Fuhrich, Manfred, Stadt retour – Dimension und Visionen der „schlanken Stadt“, in: BBR 2003, Bonn, 2003, S. 589 ff.   |
| GANSER 1991                           | Ganser, Karl, Instrumente von gestern für die Städte von morgen?, in: Ganser, Karl / Hesse, Joachim Jens / Zöpel, Christoph (Hrsg.), Die Zukunft der Städte, Baden-Baden, 1991  |
| GATZWEI-<br>LER/MEYER/MILBERT<br>2003 | Gatzweiler, Hans-Peter / Meyer, Katrin / Milbert, Antonia, Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends, in: BBR 2003, Bonn, 2003, S. 557  |
| GDW 1998                              | GDW Schriften 48, Überforderte Nachbarschaften, Zwei sozialwissenschaftliche Studien über die Wohnquartiere in den alten und neuen Bundesländern im Auftrag der GDW, Köln, 1998   |
| GDW 2001a                             | GDW-Medien Info Nr. 14/2001, Fundstelle:<br><a href="http://www.gdw.de/2004/artikel.asp?PresseID=2682&amp;NID=4D75C50B1928ABD4C1256ADF005FEF2C&amp;RubrikID=25&amp;ContentChainID=49">http://www.gdw.de/2004/artikel.asp?PresseID=2682&amp;NID=4D75C50B1928ABD4C1256ADF005FEF2C&amp;RubrikID=25&amp;ContentChainID=49</a> , letzter Zugriff: 06.07.04   |
| GDW 2001c                             | GdW-Medien Info, Nr. 32/2001, Fundstelle:<br><a href="http://www.gdw.de/2004/artikel.asp?RubrikID=25&amp;UnterrubrikID=26&amp;ContentChainID=65&amp;PresseID=3250&amp;NID=CA41C7132F2419F2C1256ADE0056FB9A&amp;Themen=Neue%20Länder%20-%20Stadtumbau">http://www.gdw.de/2004/artikel.asp?RubrikID=25&amp;UnterrubrikID=26&amp;ContentChainID=65&amp;PresseID=3250&amp;NID=CA41C7132F2419F2C1256ADE0056FB9A&amp;Themen=Neue%20Länder%20-%20Stadtumbau</a> ,<br>letzter Zugriff: 06.07.04 |
| GDW 2001d                             | GDW, Bundesverband deutscher Wohnungsbauunternehmen, Stadtentwicklungskonzepte als Voraussetzung für Aufwertung und Rückbau, GDW Arbeitshilfe 32, Berlin, 2001  |
| GDW 2002                              | GDW, Ausgewählte Fragen der praktischen Umsetzung, Städtebaurecht, Bilanzierung, Grundstücks- und Mietrecht, GDW Arbeitshilfe Nr.39, Berlin, 2002   |
| GISEKE 2003                           | Gisike, Undine, Der städtische Freiraum – Wohnungsumfeld – 5 Thesen zum Handlungs- und Regelungsbedarf, in: Die Wohnungswirtschaft 09/2003, S. 68   |
| GLEICKE 2004a                         | Glicke, Iris, Rede anlässlich der Fachveranstaltung „Stadtumbau braucht Aufwertung! Beispiele und Strategien für eine qualitätvolle Stadtentwicklung“ am 03.11.2004 in Berlin,<br>Fundstelle: <a href="http://www.stadtumbau-ost.info/praxis/fachveranstaltung">ttp://www.stadtumbau-ost.info/praxis/fachveranstaltung</a>  |

|                                |  |
|--------------------------------|--|
|                                | /vorträge/20041103_Gleicke_pdf.,letzter Zugriff: 15.02.05  |
| GLEICKE 2004b                  | Gleicke, Iris, Zwei Jahre „Stadtumbau Ost“: Wo stehen wir, wo wollen wir hin?, in: die Wohnungswirtschaft 2/2004, S.42   |
| GLOCK 2002                     | Glock, Birgit, Schrumpfende Städte, in: BERLINER DEBATTE 2002, Berlin, 2002  |
| GOLD-SCHMIDT/TAUBENEK 2004     | Goldschmidt, Jürgen / Taubenek, Olaf, Stadtumbau- und Wohnungswirtschaftskonzepte unter Berücksichtigung des Altschuldenhilferechts, in: Hoppenberg/de Witt 2004, Berlin 2004  |
| GÖSCHEL 2003                   | Göschel, Albrecht, Stadtumbau – Zur Zukunft von schrumpfenden Städten vor allem in den neuen Bundesländern, in: BBR 2003, Bonn, 2003, S. 605 ff.   |
| HALLER 2004                    | Haller, Christoph, Plädoyer für klare Begrifflichkeiten im Stadtumbau-prozess, Fundstelle:<br><br><a href="http://www.thilolang.de/projekte/sdz/magazin/0401/8haller.htm">www.thilolang.de/projekte/sdz/magazin/0401/8haller.htm</a> , letzter Zugriff am 16.06.04   |
| HANNE-MANN/KABISCH/WEISKE 2002 | Hannemann, Christine / Kabisch, Sigrun / Weiske, Christine, Neue Länder – Neue Sitten.? Transformationsprozesse in Städte und Regionen Ostdeutschlands, Berlin, 2002   |
| HANNEMANN 2003                 | Hannemann, Christine, Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum: Was verursacht die schrumpfende Stadt in Ostdeutschland? Fundstelle:<br><br><a href="http://www.shrinkingcities.com/fileadmin/shrink/downloads/pdfs/Hannemann.pdf">http://www.shrinkingcities.com/fileadmin/shrink/downloads/pdfs/Hannemann.pdf</a> , letzter Zugriff: 28.10.04 |
| HANNEMANN 2004                 | Hannemann, Christine, Marginalisierte Städte – Probleme, Differenzierungen und Chancen ostdeutscher Kleinstädte im Schrumpfungsprozess, Berlin, 2004   |
| HÄÜBERMANN/SIEBEL 1987         | Häußermann, Hartmut / Siebel, Neue Urbanität, Frankfurt a.M., 1987   |
| HÄÜBERMANN/NEEF 1996           | Häußermann, Hartmut / Neef, Rainer, Stadtentwicklung in Ostdeutschland – soziale und räumliche Tendenzen, West-deutscher Verlag, Opladen 1996  |
| HÄÜBERMANN 1996                | Häußermann, Hartmut, Von der Stadt im Sozialismus zur Stadt im Kapitalismus, in: HÄÜBERMANN/NEEF 1996, Opladen, 1996   |
| HÄÜBERMANN 1998                | Häußermann, Hartmut (Hrsg.), Großstadt: soziologische Stichworte, Opladen, 1998  |
| HÄÜBERMANN 2002                | Häußermann, Hartmut, Was bedeutet der Stadtumbau für die ostdeutsche Gesellschaft? in: BERLINER DEBATTE 2002, Berlin, 2002   |
| HÄÜBERMANN 2005                | Häußermann, Hartmut, Umbauen und Integrieren – Stadtpolitik heute, in: Zentrale für politische Bildung, Aus Politik und Zeitgeschichte, Städtepolitik, Beilage zur Wochenzeitung ‚Das Parlament‘, Berlin,  |

|                   |  |
|-------------------|--|
|                   | 2005, S. 3 ff.   |
| HASE 2004         | Hase, Petra, Greifswald baut um – neue Grundrisse locken wieder neue Kunden, in: Die Wohnungswirtschaft, 12/2004, S. 18 ff.  |
| HEINZ/SCHULZ 1996 | Heinz, Werner / Schulz, Carola, Entwicklungsplanung in ostdeutschen Städten: Suche nach eigenen Wegen, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, 1996   |
| HEINZ 1998        | Heinz, Werner, Stadtentwicklungsplanung, in HÄÜBERMANN 1998, Opladen, 1998   |
| HERFERT 2003      | Herfert, Günther, Die ostdeutsche Schrumpfungslandschaft. Schrumpfende und stabile Regionen, Städte und Wohnquartiere, in: Schrumpfende Städte, Standpunkt 04, Fundstelle:<br><a href="http://www.shrinkingcities.com/fileadmin/shrink/downloads/pdfs/Hefert.pdf">http://www.shrinkingcities.com /fileadmin/shrink/downloads /pdfs/Hefert.pdf</a> ,<br>letzter Zugriff: 16.01.05 |
| HGW 1997          | Hansestadt Greifswald, Stadtplanungsamt, Spenglin – Gerlach – Kistler, Büro für Städtebau, Flächennutzungsplan-Entwurf, Erläuterungsbericht, Greifswald, 1997  |
| HGW 2000          | Hansestadt Greifswald, Stadtplanungsamt, 10 Jahre Stadtplanung 1990 – 2000, Greifswald, 2000   |
| HGW 2001          | Hansestadt Greifswald, Stadtplanungsamt, BauBeCon Sanierungsträger, 10 Jahre Stadtsanierung Greifswald, Zahn um Zahn – Abreißen oder Erhalten, Greifswald, 2001  |
| HGW 2002a         | Hansestadt Greifswald, Stadtplanungsamt, F + B GmbH, Hamburg, URBAN Planungsgemeinschaft, Greifswald, Institut für sozialwissenschaftliche Regional- und Umweltforschung, Kreuzmannshagen, Integriertes Stadtentwicklungskonzepte Hansestadt Greifswald, Greifswald, 2002  |
| HGW 2002b         | Hansestadt Greifswald, Stadtplanungsamt, BauBeCon Sanierungsträger, Bericht des Sanierungsträgers, „Stadtumbau Ost“, Programmjahr 2002, unveröffentlichtes Dokument  |
| HGW 2003a         | Hansestadt Greifswald, Hauptamt, SG Statistik, Jahreszahlen 2002, Greifswald, 2003   |
| HGW 2003b         | Hansestadt Greifswald, Stadtplanungsamt, BauBeCon Sanierungsträger GmbH, Mikolajczk-Kessler-Kirsten, Rahmenplan 2002 Ostseeviertel Parkseite, Greifswald, 2003   |
| HGW 2003c         | Hansestadt Greifswald, mit BauBeCon Sanierungsträger, Bericht des Sanierungsträgers, „Stadtumbau Ost“, Programmjahr 2003, unveröffentlichtes Dokument, Greifswald, 2003  |
| HGW 2004a         | Hansestadt Greifswald, Stadtplanungsamt, mit Landschaftsarchitekturbüro Carola Morgenstern, Schönwalde I – Fortschreibung Rah-   |

|                         |  |
|-------------------------|--|
|                         | menplan, unveröffentlichtes Dokument, Greifswald, 2004   |
| HGW 2004b               | Hansestadt Greifswald, Stadtplanungsamt, BÜRO BLAU, Stralsund, Schönwalde II, Städtebaulicher Rahmenplan – Kurzfassung, Greifswald, 2004   |
| HGW 2004c               | Hansestadt Greifswald, Stadtplanungsamt, BauBeCon Sanierungsträger GmbH, A&S GmbH Neubrandenburg, Nördliche Mühlenvorstadt und Steinbecker Vorstadt sowie Arrondierungsflächen, Vorbereitende Untersuchungen nach §141 BauGB zur Sanierungsgebietserweiterung, unveröffentlichtes Dokument, Greifswald, 2004   |
| HGW 2004d               | Hansestadt Greifswald, Hauptamt, SG Statistik, Vierteljahrzahlen IV/2004, Greifswald, 2004   |
| HGW 2004e               | Hansestadt Greifswald, BauBeCon Sanierungsträger, Bericht des Sanierungsträgers, „Stadtumbau Ost“, Programmjahr 2004, unveröffentlichtes Dokument  |
| HGW 2004f               | Hansestadt Greifswald, Stadtplanungsamt, Arbeitspapier: Förderschema „Stadtumbau Ost“ – Programmteil Aufwertung, unveröffentlichtes Dokument   |
| HGW 2005                | Hansestadt Greifswald, Stadtplanungsamt, Stadtmonitor: Leerstände in den Stadtumbaugebieten der Hansestadt Greifswald 2001 – 2004, Auszug Monitoring, unveröffentlichtes Dokument  |
| HOLTER 2004             | Holter, Hartmut, Die Städte stärken – Wandel erfordert neue Allianzen, Rede, Fundstelle:<br><br><a href="http://www.am.mv-regierung.de/pages/rede/_10_04.htm">http://www.am.mv-regierung.de/pages/rede/_10_04.htm</a> ,<br><br>letzter Zugriff: 01.02.05   |
| Hoppenberg/de Witt 2004 | Hoppenberg, Michael / de Witt, Siegfried, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Berlin, 2004  |
| HUNGER 2003             | Hunger, Bernd, Wo steht der „Stadtumbau Ost“ – und was kann der Westen davon lernen? in: BBR 2003, Bonn, 2003, S. 647 ff.  |
| IFS 2004                | IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Fortschritte und Hemmnisse beim Vollzug des „Stadtumbau Ost“ – Unternehmensumfrage, Berlin, 2004, Fundstelle:<br><a href="http://www.ifsberlin.de/PDF/F91_Lang.pdf">http://www.ifsberlin.de/PDF/F91_Lang.pdf</a> ,<br><br>letzter Zugriff: 16.09.04   |
| JAHRESBERICHT 2004      | Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit, Berlin, 2004  |
| JURCZEK/KÖPPEN 2005     | Jurczek, Peter / Köppen, Bernhard, Aufbau oder Abriss Ost? Konzeptionelle Überlegungen zur nachhaltigen Stadtentwicklung in den neuen Ländern, Sankt Augustin, 2005, Fundstelle: <a href="http://www.transferstelle-ost.info/forschung/gutachten_nachhaltige_stadtentwicklung.pdf">www.transferstelle-ost.info/forschung/gutachten_nachhaltige_stadtentwicklung.pdf</a> ,<br>Letzter Zugriff: 03.02.2005 |

|                       |  |
|-----------------------|--|
| KABINETTSVORLAGE 2001 | Kabinettsvorlage Bundesregierung, Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern, Programm „Stadtumbau Ost“, Kabinettsvorlage vom 15.08.2001, Berlin, 2001  |
| KEIM 2001             | Keim, Karl-Dieter (Hrsg.), Regenerierung schrumpfender Städte – zur Umbaudebatte in Ostdeutschland, Beiträge zur anwendungsbezogenen Stadt- und Regionalforschung, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner, 2001  |
| KIL 2002              | Kil, Wolfgang, „Freies Feld von Bitterfeld bis Böhlen...“, in: BERLINER DEBATE 2002, Berlin, 2002  |
| KIL 2004              | Kil, Wolfgang, Überflüssigen Städte, Fundstelle:<br><a href="http://www.shrinkingcities.com/fileadmin/shrink/downloads/pdfs/wg-ueberfluessigestad.pdf">http://www.shrinkingcities.com/fileadmin/shrink/downloads/pdfs/wg-ueberfluessigestad.pdf</a> , letzter Zugriff: 08.09.04  |
| KLÜTER 2000           | Klüter, Helmut, Greifswald als Wirtschaftsstandort, in WERNICKE 2000, Schwerin, 2000   |
| KOZIOL 2002           | Koziol, Matthias, Stadtumbau und Stadttechnik – was passiert unterirdisch und ebenerdig?, Die Wohnungswirtschaft 9/2002, S.23  |
| KREHL 1990            | Krehl, H.-J. (Hrsg.) und Autorengemeinschaft, Wohnbaubsubstanz und Wohnbaubedarf in der DDR; Bremerhaven, 1990   |
| KRAUTZBERGER 2001a    | Krautzberger, Michael, „Stadtumbau Ost“, Rede, 12.12.2001, Fundstelle:<br><a href="http://www.stadtumbau.com/programm_stadtumbau_ost.htm">http://www.stadtumbau.com/programm_stadtumbau_ost.htm</a> , letzter Zugriff: 01.10.04  |
| KRAUTZBERGER 2001b    | Krautzberger, Michael, Strategien und neuen Leitbilder auf Bundesebene, in: ARL 2001, Leipzig, 2001  |
| KRAUTZBERGER 2004     | Krautzberger, Michael, Stadtumbau und die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen nach dem EAG Bau 2004, Redemanuskript, Berlin 2004, Fundstelle:<br><a href="http://krautzberger-online.de/vortrag/EAGBau_101004_Teil4_stadtumbau_pdf">http://krautzberger-online.de/vortrag/EAGBau_101004_Teil4_stadtumbau_pdf</a> , letzter Zugriff: 19.11.04   |
| KUDER 2002            | Kuder, Thomas, Städtebauliche Leitbilder - Begriff, Inhalt, Funktion und Entwicklung, gezeigt am Beispiel der Funktionstrennung und –mischung, Dissertation, Fakultät VII der Technischen Universität Berlin, 2002, Fundstelle:<br><a href="http://edocs.tu-berlin.de/diss/2002/kuder_thomas.pdf">http://edocs.tu-berlin.de/diss/2002/kuder_thomas.pdf</a> , letzter Zugriff: 21.03.04 |
| LANG/TENZ 2002        | Lang, Thilo / Tenz, Eric, Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City, Kaiserslautern, 2002  |
| Lichtenau 2000        | Lichtenau, Bernfried, Architektur in Greifswald von 1900 bis in die  |

|                      |  |
|----------------------|--|
|                      | Gegenwart, in: WERNICKE 2000, Rostock, 2000  |
| LIEBMANN/HALLER 2001 | Liebmann, Heike / Haller, Christoph, Wachsende Leerstände in ost-deutschen Großsiedlungen: neue Herausforderungen und Strategien für die Stadtentwicklung, in: KEIM 2001, Erkner, 2001   |
| LIEBMANN/HALLER 2002 | Haller, Christoph / Liebmann, Heike, Vom Wohnungsleerstand zum Stadtumbau, in: BERLINER DEBATTE 2002, 2002   |
| LIEBMANN 2004a       | Liebmann, Heike, „Stadtumbau Ost“: Umdenken erforderlich, in: Städte im Umbruch - Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung, Ausgabe 2 / 2004, Fundstelle:<br><br><a href="http://www.thilolang.de/projekte/sdz/magazin/downloads/2004_2.pdf">http://www.thilolang.de/projekte/sdz/magazin/downloads/2004_2.pdf</a> , letzter Zugriff: 16.03.05  |
| LIEBMANN 2004b       | Liebmann, Heike, Aus Sicht der Praxisbegleitung, Aktuelle Fragen des Stadtumbaus, Unterlagen zum Vortrag der Veranstaltung „STADT-UMBAU“, 14./16.06.04   |
| LIEBMANN 2004c       | Liebmann, Heike, Vom sozialistischen Wohnkomplex zum Problemgebiet? Strategien und Steuerungsinstrumente für Großwohnsiedlungen im Stadtumbauprozess in Ostdeutschland, Dortmund, 2004   |
| MATTHIESEN 2000      | Matthiesen, Helge, Greifswald in Vorpommern – konservatives Milieu im Kaiserreich in Demokratie und Diktatur 1900 – 1990, Düsseldorf, 2000   |
| MSWV 2001            | Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Leitfaden für die Erarbeitung kommunaler Entwicklungskonzepte zum Stadtumbau – Förderanforderungen, Fundstelle:<br><br><a href="http://www.brandenburg.de/land/mswv/pdf/Leitfaden_stadtumbau.pdf">http://www.brandenburg.de/land/mswv/pdf/Leitfaden_stadtumbau.pdf</a> , letzter Zugriff: 16.19.04  |
| MSWV 2002a           | Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Rundschreiben Stadterneuerung Förderprogramm „Stadtumbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Vorabinformation über das Antrags- und Bewilligungsverfahren vom 04.04.2002, Fundstelle: <a href="http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/staedtebaufoerd/A5_Rundschreiben_53_05_02.pdf">http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/staedtebaufoerd/A5_Rundschreiben_53_05_02.pdf</a> , letzter Zugriff: 07.12.04 |
| MSWV 2002b           | Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Besondere Nebenbestimmungen für das Bund-Länder-Programm zur Förderung des „Stadtumbau Ost“, Programmjahr 2002, Mai 2002  |
| MÜHLBERG 2004        | Mühlberg, Phillip, Vom Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ zur neuen Stadt, Berliner Strategien zum Umgang mit Großsiedlungen des Berliner Nordostens, unveröffentlichtes Dokument   |
| NAGEL/PREIBISCH 2001 | Nagel, Rolf / Preibisch, Wolfgang, Stadtumbau: Ost: den Wandel als   |



|                               |   |
|-------------------------------|---|
|                               | Chance nutzen, in: BBR 2001, Bonn, 2001, S. 539 ff.   |
| NAMYSLOH 2001                 | Namysloh, Jürgen, Integrierte Stadtentwicklungskonzepte – Grundlage für weitere Städtebauförderung, in: BBR 2001, Bonn, 2001, S. 657 ff.  |
| OSTROWSKI 2001                | Ostrowski, Christine, Vergleich: Leerstandskommission - B-L-Arbeitsgruppe – Stadtumbauprogramm, Fundstelle: <a href="http://www.schader-stiftung.de/docs/ostrowski_mdb_datensammlung_nov2001.pdf">http://www.schader-stiftung.de/docs/ostrowski_mdb_datensammlung_nov2001.pdf</a> , letzter Zugriff: 27.08.04                                   |
| OS-WALT/OVERMEYER/PRIGGE 2003 | Oswalt, Phillipp / Overmeyer, Klaus / Prigge, Walter, Experimente und Utopien im „Stadtumbau Ost“deutschlands, in: SELLE 2003, Dortmund, 2003   |
| PAHL-WEBER 2003               | Pahl-Weber, Elke, Städte der Zukunft – Bausteine für den Umbau der Stadt in: BBR 2003, Bonn, 2003, S. 617 ff.   |
| PDS 2002a                     | PDS – Fraktion Deutscher Bundestag (Hrsg.), Erläuterungen zum Programm „Stadtumbau Ost“ anhand der Bund-Länder-Vereinbarung „VV-Städtebauförderung 2002“ und einzelner Länderrichtlinien, 2002, Fundstelle: <a href="http://www.gerald-gruenert/presse/wohnen/pdf">http://www.gerald-gruenert/presse/wohnen/pdf</a> , letzter Zugriff: 27.08.04 |
| PDS 2002b                     | PDS – Fraktion Deutscher Bundestag (Hrsg.), Wohnungs-politischer Rundbrief 1/2002, Fundstelle: <a href="http://www.schaderstiftung.de/docs/pdsrundbrief_2_2001.pdf">http://www.schaderstiftung.de/docs/pdsrundbrief_2_2001.pdf</a> , letzter Zugriff: 27.08.04  |
| PREIBISCH 2002                | Preibisch, Wolfgang, „Stadtumbau Ost“ – ein neues Instrument modernerer Städtebaupolitik beginnt den Praxistest, in: Bundesbaublatt, 5/2002, S. 16 ff.  |
| REUTHER 2002                  | Reuther, Iris, Leitbilder für den Stadtumbau, in: BMVBW 2003a, Berlin, 2003   |
| REUTHER 2003                  | Reuther, Iris, Learning from the east? Über die Suche nach Leitbildern im Stadtumbau, in: BBR 2003, Bonn, 2003, S. 575 ff.  |
| RIETDORF 1997                 | Rietdorf, Werner, (Hrsg.), Probleme der Weiterentwicklung großer Neubaugebiete in den neuen Bundesländern, Berlin 1997  |
| RL AM MV 2000                 | Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Richtlinien zur Förderung der städtebaulichen Weiterentwicklung großer Neubaugebietes des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 03.04.2000  |
| RL AM MV 2002                 | Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Wohnungsmarktstabilisierung durch Rückbau in räumlich festgelegten Fördergebieten vom 28.06.2002, Fundstelle: <a href="http://www.lfi-">http://www.lfi-</a>                        |

|                        |   |
|------------------------|---|
|                        | <a href="http://mv.de/db/pdf/WB14/richtlinie.pdf">mv.de/db/pdf/WB14/richtlinie.pdf</a> . Letzter Zugriff: 16.03.05  |
| RL AM MV 2004          | Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Richtlinie zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem BauGB und zur Förderung der städtebaulichen Denkmalpflege vom 15.03.2000, Erste Änderung der Städtebauförderungsrichtlinien Erlass des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung vom 25. Mai 2004  |
| RL MSWV 1999           | Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Förderrichtlinie zur Stadterneuerung des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 12.12.1999  |
| RL SACHSEN-ANHALT 2002 | Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Stadtumbau-Ost Stadtteil/Stadtquartier - Aufwertungs- und Abriss/Rückbaurichtlinien, Runderlass vom 22.02.2002,<br><br>Fundstelle:<br><br><a href="http://www.lfilsa.de/pdf/wohnungsbau/rl_abriss_ib.pdf">http://www.lfilsa.de/pdf/wohnungsbau/rl_abriss_ib.pdf</a> , letzter Zugriff: 16.03.04  |
| RL THÜRINGEN 2002      | Thüringer Innenministerium, Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, 14.01.2002, Fundstelle: <a href="http://www.thueringen.de/imperia/tim/abteilung_5/20.pdf">http://www.thueringen.de/imperia/tim/abteilung_5/20.pdf</a> , letzter Zugriff: 16.10.04  |
| RÖBLER 2003            | Röbler, Stefanie, Schrumpfung – neue Chancen für die Freiraumentwicklung. Forderungen an den Stadtumbau aus Sicht der Freiraumplanung, in: Stadt+Grün, 11/2003, S. 14 ff.   |
| SAB SACHSEN 2003       | Sächsische Aufbaubank, Monitoring Wohnungswirtschaft 2003, Dresden, 2003, Fundstelle:<br><br><a href="http://www.schader-stiftung.de/docs/monitoring2003.pdf">http://www.schader-stiftung.de/docs/monitoring2003.pdf</a> , letzter Zugriff: 03.08.2004  |
| SACHSEN TREUHAND 2003  | Sachsen Treuhand, Gesellschaft zur Förderung und Betreuung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Die Wirksamkeit des Stadtumbauprogramms Ost am Beispiel sächsischer klein- und Mittelstädte, Studie im Auftrag der Fraktion der PDS im sächsischen Landtag, 2003, Fundstelle:<br><br><a href="http://www.stadtumbau.com/pdf/stadtumbau.pdf">http://www.stadtumbau.com/pdf/stadtumbau.pdf</a> , letzter Zugriff: 16.03.04 |
| SCHRÖDER 2004          | Schröder, Roland (Hrsg.), „Stadtumbau Ost“ – eine Zwischenbilanz, Institut für Stadt- und Regionalplanung, TU Berlin, Berlin, 2004  |
| SEGEBADE 2004          | Zwei Jahre „Stadtumbau Ost“ – Beispiel Brandenburg – Erfahrungen und Erkenntnisse, in: Die Wohnungswirtschaft, 2/2004, S 44 ff.   |
| SELLE 2003             | Selle, Müller et all., Stadtentwicklung rückwärts! Brachen als Chance?, Dortmund, 2003  |

|                 |  |
|-----------------|--|
| SÖFKER 2004     | Söfker, Wilhelm, Neue städtebaurechtliche Regelungen zum Stadtumbau, Vortragsskript, STADTUMBAU, 14./15.06.04  |
| THUN 2004       | Thun, Thomas, Stadtumbau – Städtebauliche Aufwertung, in: Planerin 2004; S.46/47   |
| VV 2002         | Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2002) vom 19. Dezember 2001/09. April 2002, Fundstelle:<br><a href="http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/DF9020.pdf">http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/DF9020.pdf</a> , letzter Zugriff: 23.07.04   |
| VV 2003         | Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2003) vom 22. Mai 2003 / 31. Juli 2003, Fundstelle:<br><a href="http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/DF9016.pdf">http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/DF9016.pdf</a> , letzter Zugriff: 16.08.04   |
| VV 2004a        | Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2003) vom 22. Mai 2003 / 31. Juli 2003, Fundstelle:<br><a href="http://www.staedtebaurecht-recht.de/pdf/VV-Staedtebaufoerderrichtlinie2004.pdf">http://www.staedtebaurecht-recht.de/pdf/VV-Staedtebaufoerderrichtlinie2004.pdf</a> , letzter Zugriff: 02.10.04   |
| VV 2004b        | Verwaltungsvereinbarung zur Ergänzung der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2004) vom 21. Juni 2004 /26. August 2004 [Ergänzungs-VV Städtebauförderung 2004] vom 15. Juli 2004 / 15. September 2004, Fundstelle:<br><a href="http://www.staedtebau-recht.de/vv-staedtebaufoerdern.stadtumbauwest.pdf">http://www.staedtebau-recht.de/vv-staedtebaufoerdern.stadtumbauwest.pdf</a> , letzter Zugriff: 17.03.05 |
| VV SACHSEN 2002 | Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Maßnahmen der Städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen (VwV-StBauE), 29. November 2002, Fundstelle:<br><a href="http://www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/DF8738.pdf">http://www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/DF8738.pdf</a> , letzter Zugriff: 17.11.04  |
| VHW 2003        | Vhw – Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.), „Stadtumbau Ost“/West – Ergebnisbericht der interdisziplinären Arbeitsgruppe, 2003, Berlin   |
| WALTER 2001     | Walter, Kurt, Bund-Länder-Städtebauförderung – ein Erfolgsmodell vertikaler Politikverflechtung. Konsensstrategie als positives Verflechtungsmuster, in: BBR 2001, Bonn 2001, S. 517 ff.   |

---

|               |   |
|---------------|---|
| WERNICKE 2000 | Wernicke, Horst (Hrsg.), Greifswald, Geschichte einer Stadt, Schwerin, 2000                           |
| WINKEL 2003   | Winkel, Rainer, Schrumpfung und ihre siedlungsstrukturellen Wirkungen, in: SELLE 2003, Dortmund, 2003 |

---

*Internetseiten*

---

|                         |   |
|-------------------------|---|
| WEBSITE ARBEITAGENTUR   | Arbeitsamt: <a href="http://www.arbeitsagentur.de">www.arbeitsagentur.de</a> , letzter Zugriff: 19.04.05                                |
| WEBSITE BBR             | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: <a href="http://www.bbr.bund.de">www.bbr.bund.de</a> , letzter Zugriff: 01.05.05                |
| WEBSITE BUNDESREGIERUNG | Bundesregierung: <a href="http://www.bundesregierung.de">www.bundesregierung.de</a> , letzter Zugriff: 17.04.05                         |
| WEBSITE BMVWB           | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: <a href="http://www.bmvbw.de">www.bmvbw.de</a> , letzter Zugriff: 30.04.05       |
| WEBSITE HGW             | Hansestadt Greifswald: <a href="http://www.greifswald.de">www.greifswald.de</a> , letzter Zugriff: 30.04.05                             |
| WEBSITE TRANSFERSTELLE  | Bundestransferstelle „Stadtumbau Ost“: <a href="http://www.stadtumbau-ost.info">www.stadtumbau-ost.info</a> , letzter Zugriff: 30.04.05 |
| WEBSITE OSTSEEZEITUNG   | Ostseezeitung: <a href="http://www.ostseezeitung.de">www.ostseezeitung.de</a> , letzter Zugriff: 30.04.05                               |
| WEBSITE P&S             | Proske und Steinhausen: <a href="http://www.proske-steinhausen.de">www.proske-steinhausen.de</a> , letzter Zugriff: 04.04.05            |
| WEBSITE STADTUMBAU OST  | Schader Stiftung: <a href="http://www.schader-stiftung.de">www.schader-stiftung.de</a> , letzter Zugriff: 30.04.05                      |
| WEBSITE UNI GREIFSWALD  | Ernst-Moritz-Arndt-Universität: <a href="http://www.uni-greifswald.de">www.uni-greifswald.de</a> , letzter Zugriff: 10.03.05            |

---

*Pressemeldungen*

---

|                            |   |
|----------------------------|---|
| BERLINER ZEITUNG 2001a     | Berliner Zeitung, Besser direkt fördern, 02.06.2001   |
| BERLINER ZEITUNG 2001b     | Berliner Zeitung, Verbesserung bei „Stadtumbau Ost“ gefordert, 10.09.2001   |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2004 | BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN befürchten unvorhersehbare Verluste für die Hansestadt Greifswald, Pressemeldung, 11.10.2004            |
| DIE ZEIT 2004              | Die Zeit, Grüne Hoffnung, blaues Wunder, 44/2004, 25.10.04  |
| FAZ 2004a                  | Frankfurter Allgemeine Zeitung, Im „Stadtumbau Ost“ drohen hohe Folgekosten, 23.02.2004,                                      |
| FAZ 2004b                  | Frankfurter Allgemeine Zeitung, Wenn ganze Stadtteile leer stehen – Schrumpfende Städte sind kein neues Phänomen, 09.01.2004, |
| OSTSEEZEITUNG 2002a        | Ostseezeitung, Bürger erarbeiten Stadtentwicklung mit, 23./24.03.02   |

---

|                     |  |
|---------------------|--|
| OSTSEEZEITUNG 2002b | Ostseezeitung, Bürgerschaft beschloss ISEK-Papier, 24.10.02  |
| OSTSEEZEITUNG 2002c | Ostseezeitung, Uni- und Ryckachse werden Anziehungspunkte – weitere Aufwertung der Stadt durch Umbauprogramm Ost, 11.07.02 |
| OSTSEEZEITUNG 2002d | Ostseezeitung, Mietergespräche beginnen im Frühjahr, 14.11.2002  |
| OSTSEEZEITUNG 2003a | Ostseezeitung, Rückbau im Ostseeviertel weiter unklar, 05/06.03  |
| OSTSEEZEITUNG 2003b | Ostseezeitung, Sparen steht auf der Tagesordnung, 02.01.03   |
| OSTSEEZEITUNG 2003c | Ostseezeitung, Rund 200 neue Wohnungen in Schönwalde I geplant, 16./17.08.03   |
| OSTSEEZEITUNG 2005  | Ostseezeitung, Personalfrage: Stadt will Defizite bis 2017 abbauen, 19.01.05   |

### ***Besuchte Veranstaltungen***

| Veranstaltungstitel            | Untertitel   | Datum        | Ort     |
|--------------------------------|--|--------------|---------|
| STADTUMBAU                     | „Stadtumbau Ost“ und West, Städtebau und Wohnungswirtschaft, Neue Chancen, Aufwertungsstrategien, Finanzierung, Infrastrukturrückbau, Abriss | 14./15.06.04 | Berlin  |
| z.B. Forst                     | Positionen, Perspektiven, Pioniere. Kreative Potenziale für Kulturlandschaften im Umbruch  | 26./27.08.04 | Forst   |
| Stadtumbau+                    |  | 02./03.09.04 | Görlitz |
| Stadtumbau braucht Aufwertung! | Beispiele und Strategien für eine qualitätsvolle Stadtentwicklung  | 03.11.04     | Berlin  |

### ***Experteninterviews***

#### **Vorbereitende Gespräche**

| Name              | Datum    | Institution/Dienststelle   | Abkürzung im Text    |
|-------------------|----------|--|----------------------|
| Frau Dr. Liebmann | 13.07.04 | Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner | IN LIEBMANN 13.07.04 |
| Herr Dr. Arndt    | 09.09.04 | Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner | IN ARNDT 09.09.04    |
| Herr Dr. Dybe     | 09.09.04 | ARL-Arbeitsgruppe, Berlin  | IN DYBE 09.09.04     |
| Herr Warnecke     | 10.09.04 | Sanierungsträger Baugrund, Berlin                                  | IN WARNECKE 10.09.04 |

| <b>Interviews Greifswald</b> |                       |   |                          |
|------------------------------|-----------------------|---|--------------------------|
| <b>Datum</b>                 | <b>Funktion</b>       | <b>Institution</b>  | <b>Abkürzung im Text</b> |
| 25.10.04                     | AbteilungsleiterIn    | Stadtplanungsamt Greifswald   | INTERVIEW A 25.10.04     |
| 25.10.04                     | MitarbeiterIn         | Stadtplanungsamt Greifswald   | INTERVIEW B 25.10.04     |
| 25.10.04                     | MitarbeiterIn         | BauBeCon, Sanierungsträger, Greifswald  | INTERVIEW C 25.10.04     |
| 10.11.04                     | BürgervertreterIn     | Ortsteilvertretung Ostseeviertel  | INTERVIEW D 10.11.04     |
| 25.11.04                     | GesellschafterIn      | URBAN Planungsgemeinschaft Greifswald   | INTERVIEW E 15.11.04     |
| 25.11.04                     | Vorstandsvorsitzender | Wohnungsbau-Genossenschaft Greifswald eG  | INTERVIEW F 25.11.04     |
| 25.11.04                     | MitarbeiterIn         | Wohnungsbau-Genossenschaft Greifswald eG  | INTERVIEW G 25.11.04     |
| 26.11.04                     | AbteilungsleiterIn    | Stadtplanungsamt Greifswald   | INTERVIEW H 26.11.04     |
| 26.11.04                     | MitarbeiterIn         | BauBeCon, Sanierungsträger, Greifswald  | INTERVIEW I 26.11.04     |
| 30.11.04                     | BürgervertreterIn     | Ortsteilvertretung Ostseeviertel  | INTERVIEW J 30.11.04     |
| 01.12.04                     | MitarbeiterIn         | Stadtplanungsamt Greifswald   | INTERVIEW K 01.12.04     |
| 01.12.04                     | MitarbeiterIn         | Stadtplanungsamt Greifswald   | INTERVIEW L 01.12.04     |
| 22.03.05                     | MitarbeiterIn         | Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern | INTERVIEW M 22.03.05     |
| 15.04.05                     | MitarbeiterIn         | BauBeCon, Sanierungsträger, Greifswald  | INTERVIEW N 15.04.05     |

---

|          |               |                                |                      |
|----------|---------------|--------------------------------|----------------------|
| 15.04.05 | MitarbeiterIn | Stadtplanungsamt<br>Greifswald | INTERVIEW O 15.04.05 |
|----------|---------------|--------------------------------|----------------------|

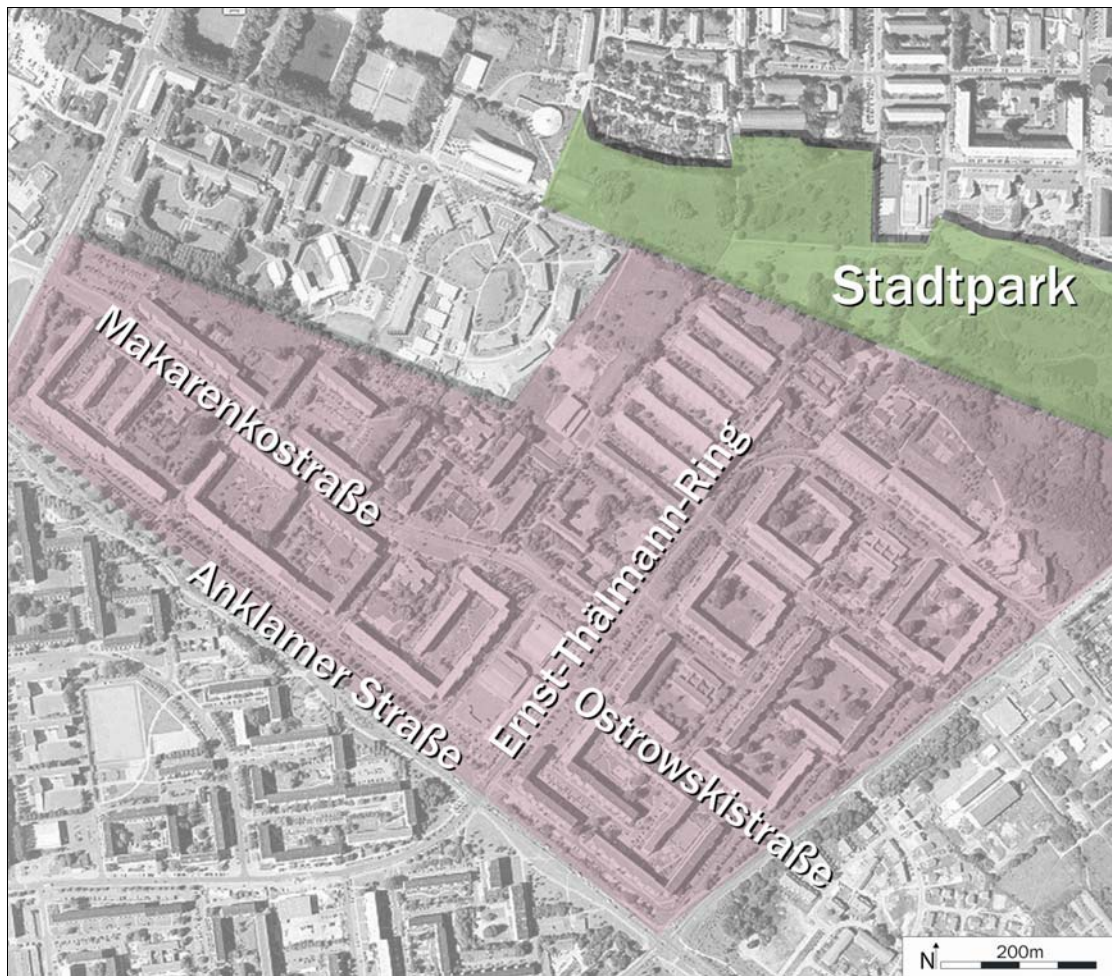
---

### Übersichtskarten

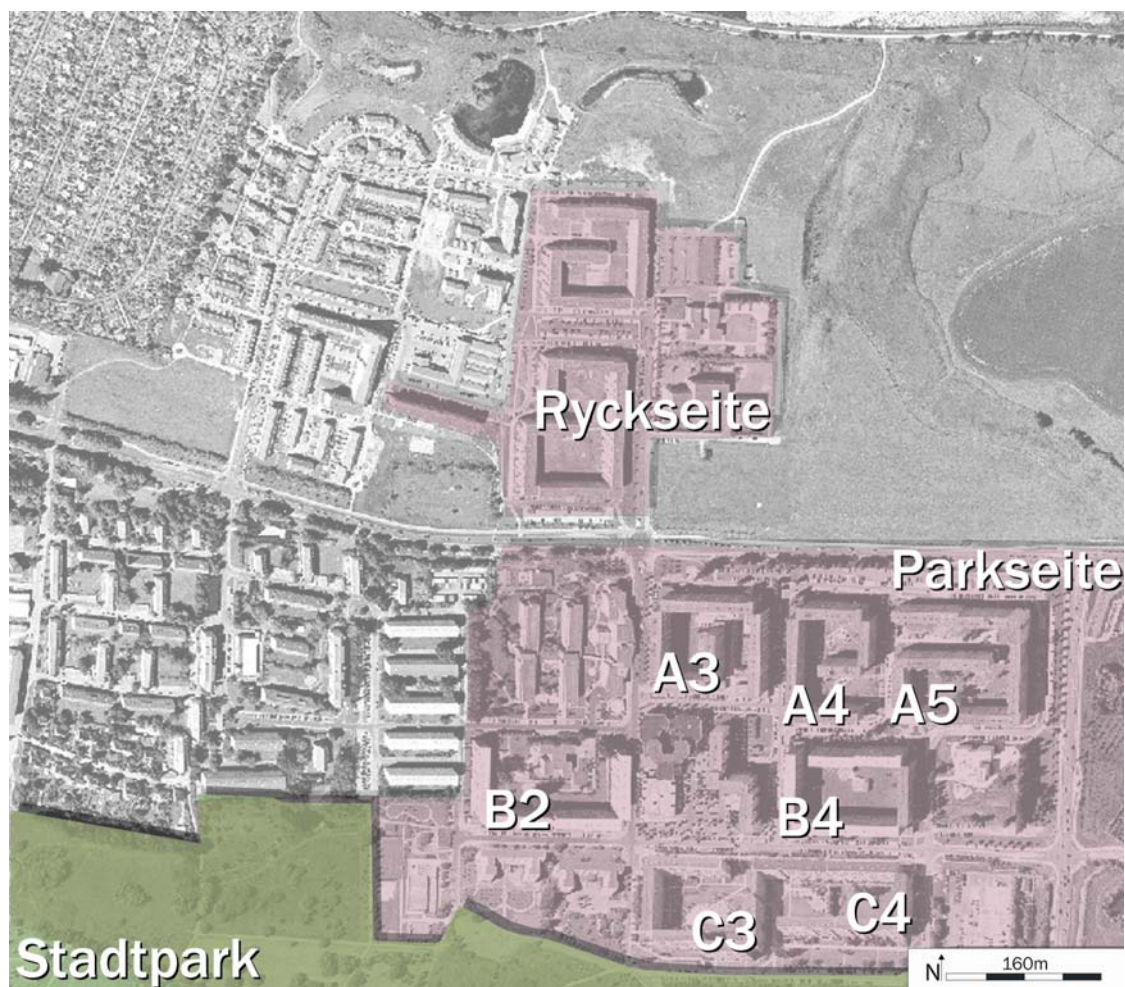


Übersichtskarte Schönwalde I, eigene Darstellung auf Grundlage von Luftbild, D-SAT





Übersichtskarte Schönwalde II, eigene Darstellung auf Grundlage von Luftbild, D-SAT



Übersichtskarte Ostseeviertel Parkseite/Ryckseite, eigene Darstellung auf Grundlage von Luftbild, D-SAT



# Aktuelle Arbeitshefte

Nr. 68

Sylvia Butenschön

## Geschichte des Dresdner Stadtgrüns

Seit dem 15. Jahrhundert stellen Privatgärten die konstituierenden Elemente des städtischen Grüns in Dresden dar. Dazu treten im 18. Jahrhundert mit Alleen und Wirtshausgärten Grünelemente mit öffentlichem Charakter auf. Alleen schmücken den Stadtraum, dienen aber auch als Promenaden für die Bürger. Um 1820 entstehen bei der Entfestigung erste öffentliche Grünanlagen, um die Jahrhundertmitte wird die Bürgerwiese zum kommunalen Park. Gleichzeitig geht im 19. Jahrhundert die Bedeutung privater Gärten für das Stadtgrün zurück. Ab den 1870er Jahren legt die neu eingerichtete Gartenverwaltung im gesamten Stadtgebiet begrünte Plätze mit Schmuck- und Erholungsfunktionen an. Als neue Grünelemente gewinnen Spiel- und Sportplätze an Bedeutung und ab den 1890er Jahren entstehen durch Nutzerinitiative Kleingartenanlagen. Auch als Großstadt zu Beginn des 20. Jahrhunderts bleibt Dresden also eine grüne Stadt – geprägt durch eine große Zahl für die Bewohner und Besucher der Stadt bedeutsamer Grünflächen. .

2007. 366 S., zahlreiche farb. Abb. und Tab., CD mit Kartenmaterial,  
ISBN 978-3-7983-2035-2

19,90 €

Nr. 67

Guido Spars (Hrsg.)

## Regionalentwicklung Brandenburg

Neuere Entwicklungen in Theorie und Praxis

Die Regionalpolitik in Brandenburg auf dem Prüfstand!

Anlass für die Diskussion über eine Neuausrichtung der Regionalpolitik nach der letzten Landtagswahl in Brandenburg sind u.a. einige spektakuläre Misserfolge bei großen Ansiedlungs- und Entwicklungsprojekten (z.B. CargoLifter, Chipfabrik, Lausitz-Ring). Die Analyse und Bewertung der Entwicklung berühren zentrale Fragen der Regionalwissenschaften, explizit der Regionalökonomie, nämlich wie stehen die Zukunftschancen für Regionen mit einer so schwierigen Ausgangssituation wie sie Brandenburg hat? Welches sind die richtigen politischen Ansätze, diese zu begünstigen und zu verbessern?

Mit Beiträgen von Stefan Krappweis, Franz Fürst, Georg Raiser, Manfred Kühn, Ingo Zasada, Matthias Artzt, Britta Oertel, u.a.

2005. 286 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 3 7983 1977 4

19,90 €

Nr. 66

Nicole de Temple

## Einfamilienhaussiedlungen im Wandel

Eine Untersuchung zum Generationswechsel vor dem Hintergrund des soziodemografischen Wandels am Beispiel der Stadt Dortmund

Der soziodemographische Wandel in Deutschland schlägt sich auch räumlich nieder. Im Brennpunkt der planerischen Debatte stehen hierbei bislang die typischen „Problemkulissen“ wie z.B. Plattenbaugebiete. Die Arbeit befasst sich dagegen mit den Alterungsprozessen von Einfamilienhausgebieten vor dem Hintergrund soziodemographischer Entwicklungen – einem bisher kaum untersuchten Feld. Am Beispiel der Stadt Dortmund werden in Form einer explorativen Studie Siedlungen unterschiedlicher Bauphasen untersucht und die stark differenzierten Veränderungen in diesen Gebieten sowie ihre zukünftige Bedeutung erarbeitet

2005. 169 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 3 7983 1964 2

16,90 €

Nr. 65

Elena Wiezorek

## Business Improvement Districts

Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland?

In zahlreichen Städten der USA wurde ein Instrumentarium entwickelt, das unter Finanzierung und Beteiligung der betroffenen Akteure die zunehmend unter Druck geratenen innerstädtische Einzelhandelsgebiete stärken soll: so genannte „Business Improvement Districts“ (BID).

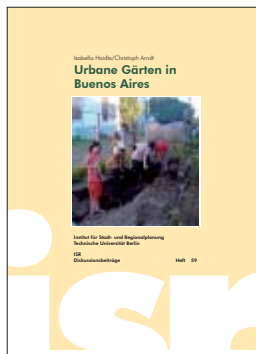
Die Arbeit liefert eine detaillierte Analyse der Funktionsweise dieser BIDs in ausgewählten Teilräumen in New York sowie eine Bewertung der Erfahrungen. Die Überprüfung der Übertragbarkeit dieses Instruments und die Untersuchung bestehender Ansätze in Hamburg und Nordrhein-Westfalen geben wichtige Anregungen zur Stärkung des innerstädtischen Einzelhandels in Deutschland.

2004. 207 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 3 7983 1956 1

21,90 €



# Aktuelle Diskussionsbeiträge



Nr. 59

Isabella Haidle/Christoph Arndt

## Urbane Gärten in Buenos Aires

Die in Buenos Aires begonnene dreimonatige Studie hatte zu Anfang allein das Ziel, die lokale Ausformung und Verbreitung der urbanen Landwirtschaft zu untersuchen, da zu diesem Thema nur vereinzelt Daten vorlagen. Es zeichnete sich jedoch schnell ab, dass die gerade im Entstehen begriffene "Gartenbewegung" mit der jüngeren gesellschaftlichen Entwicklung zu eng verwoben ist, um nur diese technischen Aspekte zu beschreiben. Militärdiktatur, Neoliberalismus und die darauf folgende Wirtschaftskrise haben die Entstehung der Gärten stark beeinflusst. Die Gartenprojekte sind Teil gesellschaftlicher Entwicklungen, die jenseits des Staates entstehen und basisdemokratisch nach Alternativen suchen. Die Gärten mildern dabei nicht nur materielle Not durch die Produktion von ökologischen Nahrungsmitteln, sondern dienen auch dazu, die direkte Umwelt selber zu gestalten, politischen Protest zu transportieren und soziale Netze aufzubauen. Um dieser Vielfalt von Zielen der städtischen Gärten in Buenos Aires gerecht zu werden stellt diese Arbeit die wichtigsten Erscheinungsformen der urbanen Landwirtschaft exemplarisch anhand verschiedener Fälle vor.

2007. 210 S., zahlreiche Abb. und Tab., erscheint in kürze

16,00 €



Nr. 58

Guido Spars (Hrsg.)

## Wohnungsmarktentwicklung Deutschland

Trends, Segmente, Instrumente

Die Wohnungsmarktentwicklung in Deutschland ist zunehmend von Ausdifferenzierungsprozessen auf der Nachfrage- und der Angebotsseite geprägt. Die Teilmärkte entwickeln sich höchst unterschiedlich. Die Parallelität von Schrumpfung und Wachstum einzelner Segmente z.B. aufgrund > regionaler Bevölkerungsgewinne und -verluste, > der Überalterung der Gesellschaft, > der Vereinzelung und Heterogenisierung von Nachfragern, > des wachsenden Interesses internationaler Kapitalanleger stellen neue Anforderungen an die Stadt- und Wohnungspolitik, an die Wohnungsunternehmen und Investoren und ebenso an die wissenschaftliche Begleitung dieser Prozesse.

Mit Beiträgen von Thomas Hafner, Nancy Häusel, Tobias Just, Frank Jost, Anke Bergner, Christian Strauß, u.a.  
2006. 313 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 3 7983 2016 0

14,00 €



Nr. 57

Ukrike Lange/Florian Hutterer

## Hafen und Stadt im Austausch

Ein strategisches Entwicklungskonzept für einen Hafenbereich in Hamburg

In den zentral gelegenen Hafenbereichen von Hamburg hat in den letzten Jahren ein Umwandlungsprozess eingesetzt, der noch immer andauert. Während Masterpläne, wie beispielsweise für die Hafencity, schrittweise in Realisierung begriffen sind, setzt sich die Umwandlung in den Hafenbereichen südlich der Elbe fort. Allerdings lassen allgemein zurückgehende Investitionstätigkeit und die unsichere wirtschaftliche Entwicklung, sowie räumliche Besonderheiten des Ortes Zweifel aufkommen, ob die viel praktizierte Masterplanung für eine Entwicklung der Hafenbereiche am südlichen Elbufer geeignet ist. Die vorliegende Arbeit schlägt daher eine Strategie der Nadelstiche vor. Für die Umstrukturierung dieses Hafenbereichs soll eine Herangehensweise angewendet werden, die sich die sukzessiven Wachstumsprozesse einer Stadt zu eigen macht. Durch Projekte als Initialzündungen und ausgewählte räumliche Vorgaben soll unter Einbeziehung wichtiger Akteure ein Prozess in Gang gebracht und geleitet werden, der flexibel auf wirtschaftliche, soziale und räumlich-strukturelle Veränderungen reagieren kann.

2006. 129 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 978-3-7983-2016-1

16,00 €



Nr. 56

Anja Besecke, Robert Hänsch, Michael Pinetzki (Hrsg.)

## Das Flächensparbuch

Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein

Brauchen wir ein „Flächensparbuch“, wenn in Deutschland die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung stagniert oder sogar rückläufig ist? Ja, denn trotz Stagnation der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung wächst die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Dies läuft dem Ziel zu einem schonenden und sparsamen Umgang mit der Ressource Boden und damit dem Leitbild einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung entgegen. Das Gut „Fläche“ ist vielseitigen Nutzungsansprüchen ausgesetzt und dessen Inanspruchnahme ist aufgrund divergierender Interessen häufig ein Streitthema. Dieser Sammelband soll die aktuelle Diskussion aufzeigen, die auf dem Weg zu einer Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme von den verschiedenen Akteuren geprägt wird. Dabei reicht der Blick von der Bundespolitik bis zur kommunalen Ebene und von der wissenschaftlichen Theorie bis zur planerischen Praxis.

2005. 207 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 3 7983 1994 4

15,00 €

Das vollständige Programm finden sie unter [www.isr.tu-berlin.de](http://www.isr.tu-berlin.de)

# Sonderpublikationen



Deike Peters

## Planning for a Sustainable Europe?

**EU Transport Infrastructure Investment Policy in the Context of Eastern Enlargement**

The upgrading, expansion and optimization of transport infrastructures is one of the key challenges for creating an ever-expanding „sustainable“ Europe. Officially, the European Union is committed to a shift from road transport to more environmentally sustainable modes, and to decoupling transport from GDP growth. This book contrasts these official policy goals with the reality of EU transport infrastructure policies and programs immediately prior to Eastern enlargement. The presented case studies show that EU transport sector decision-making is in fact dominated by a discourse of “ecological modernization” which continues to privilege competitiveness and economic growth over alternative development goals.

This study won the 2005 Friedrich List Dissertation Award of the European Platform of Transport Sciences.

2006. 298 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 3-7983-2001-2

14,00 €



Adrian Atkinson/Manuela Graetz (Eds.)

## Sustainable Development of Emerging Settlement Planning

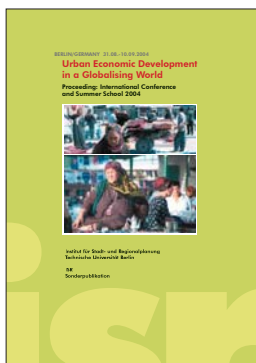
**Proceedings: International Conference and Summer School 2005**

This is the third event organised under the general heading of Urban and Rural development under the influence of Globalization, Transition Processes and New Technologies. The theme this year takes as background the urbanisation processes that are unfolding in the South. Rural areas are commercialising and new settlements are taking place in rural areas where the subsistence peasant life is in dying and people are increasingly reliant on transport and other resource-intensive activities as part of changing lifestyles.

This year's Conference and Summer School analysed these processes. It looked at the increasing demand on resources which these new settlement patterns are making and asked questions about their sustainability. Some case studies of interventions in these development processes designed to bring them back into line with the requirements of sustainability were presented. The Summer School ended with a Short Course on the issue of Sustainable Development and how this needs to become the focus of efforts of urban and regional planners to steer the development process.

2006. 272 S., zahlreiche farbige Abb. und Tab., ISBN-13 978-3-7983-2022-2

14,00 €



Adrian Atkinson, Manuela Graetz, Hanns-Uve Schwedler (Eds.)

## Urban Economic Development in a Globalising World

**Proceedings: International Conference and Summer School 2004**

Local economies in cities and urban regions in both the North and the South are suffering weaknesses resulting in high incipient unemployment and hence the growth of informal economies and the spread of poverty. Urban regions are failing to work as integrated providers for the needs of their citizens in the past. Initiatives designed to build stronger local economies, improve chances of remunerative employment and thus reduce poverty, are very fragmented. This conference and summer school aimed at bringing together urban planners concerned with these issues, to shed light on the roots of these problems and to bring about a more strategic and coherent approach to initiatives designed to strengthen local economic development.

2005. 264 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN-10 3-7983-1991-X

14,00 €



Diana Coulmas, Walter Metscher, Alexander Reiß, Carola Sasse, Bernhard Weyrauch

## Festschrift für Gerd Schmidt-Eichstaedt zum Städtebaurecht

**Eine Einführung in und Handbuch für den aktiven Ruhestand mit den allerbesten Wünschen und bemerkenswerten Überlegungen von vielen Kolleginnen und Kollegen**

Das Bau- und Planungsrecht wird zunehmend von neuen Rahmenbedingungen und gemeinschaftlichen Vorhaben beeinflusst. Mit dem preußischen Beamten-Recht wurde im 18. Jahrhundert der Strategische Ruhestand in die Lebensplanung eingeführt. Die vorliegende Festschrift nimmt den 65. Geburtstag des Jubilars zum Anlass, ihm für sein großes Engagement in Forschung, Lehre und Hochschulpolitik zu danken und bei dieser Gelegenheit wichtige Fragen und Herausforderungen des Städtebaurechts und der Stadtentwicklung zu beleuchten. Damit wird garantiert, dass die Gesichtspunkte auch künftiger kollegialer Zusammenarbeit so früh wie möglich durch Erfassung, Bewertung und Berücksichtigung in den Prozess der nach-universitären Lebensgestaltung einfließen. Das Buch wendet sich gleichermaßen an Baurechtsspezialisten, Stadtplaner und interessierte Laien

2006. 199 S., ISBN 3-7983-2005-5

10,00 €

Das vollständige Programm finden sie unter [www.isr.tu-berlin.de](http://www.isr.tu-berlin.de)

# Online-Veröffentlichungen

## Nr. 1

Studienprojekt „Freizeit in der Stadt“ (Hrsg.)

### Freizeit und Kommune

Begriffe – Definitionen – Erläuterungen



Im Studienprojekt „Freizeit in der Stadt“ ist das Thema neu untersucht und die kommunale Relevanz heraus kristallisiert und bewertet worden. Das dafür erstellte Handbuch folgt dem Prinzip eines Glossars und ist in acht inhaltliche Teile gegliedert. Im ersten Teil werden grundlegende Definitionen und Grundbegriffe erläutert. Im zweiten Kapitel werden die Gliederungen von Zeit dargestellt und auf das Zeitbudget und vorhandene Zeitvorgaben eingegangen. Im Teil drei werden die ökonomischen Zusammenhänge und der Freizeitmarkt dargelegt. Anschließend wird eine Auflistung der unterschiedlichen Nutzer der Freizeiteinrichtungen und deren verschiedenen Aktionsbereiche und Teilhaben gemacht. Auf der anderen Seite stehen die Akteure, die im fünften Teil diskutiert werden. Auch hier gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Träger und Initiatoren mit differenten Interessen und Zielen. Unter sechstens werden Angebotstypen und ihre unterschiedlichen Einzugsgebiete betrachtet. In den letzten zwei Kapiteln wird das Thema abgerundet, indem zuerst auf die Auswirkungen von Freizeit und dann auf Planungen, Konzepte und Strategien eingegangen wird.

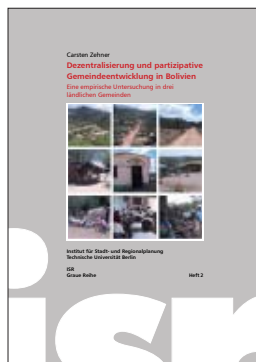
2007. 255 S., zahlreiche farbige Abb. und Tab., ISBN 978-3-7983-2008-8

## Nr. 2

Carsten Zehner

### Dezentralisierung und partizipative Gemeindeentwicklung in Bolivien

Eine empirische Untersuchung in drei ländlichen Gemeinden



Politikansätze der Dezentralisierung sind in der aktuellen entwicklungspolitischen Debatte sehr populär und mit hohen Erwartungen an verbesserte Verwaltungseffizienz, bedarfsgerechtere Ressourcenallokation und verstärkte Partizipation verbunden. Mitte der 1990er Jahre wurde in dem bis dato stark zentralistischen Land Bolivien eine sehr weitgehende Dezentralisierungsreform eingeleitet mit dem Ziel, eine vollständig neue lokale Verwaltungsebene zu schaffen. Den Institutionen der dabei entstandenen 314 Gemeinden wurden Finanzressourcen und Kompetenzen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen. Im Rahmen der Gemeindeentwicklungsplanung und Budgetierung wurde zivilgesellschaftlichen Organisationen das Recht zur Mitbestimmung eingeräumt. Die verschiedenen Reformelemente und ihre Implementierung sowie daraus resultierende Effekte auf lokaler Ebene werden im Rahmen einer qualitativen Untersuchung in drei ländlichen Gemeinden im Südosten Boliviens analysiert und bewertet. Darüber hinaus werden Problembereiche identifiziert und daran orientiert Handlungsempfehlungen gegeben.

2007. 164 S., zahlreiche farbige Abb. und Tab., ISBN 978-3-7983-2041-3

## Nr. 3

Michael König

### Die Krise großstädtischer Subzentren

Zentralitätsverlust gewachsener Nebenzentren mit eigener städtischen Tradition am Beispiel von Frankfurt-Höchst



In den Kernbereichen vieler europäischen Metropolen finden dynamische Entwicklungen statt, um die Städte für den wachsenden Konkurrenzkampf zu rüsten. Abseits der gewachsenen Kerne expandieren geschlossene Einkaufszentren. Die alten Zentren der zweiten und dritten Hierarchiestufe verlieren dagegen an Bedeutung, sie sind die Verlierer des sich vollziehenden Strukturwandels. Einige dieser großstädtischen Subzentren üben traditionell weit über ihre Grenzen hinaus Zentralfunktionen auf ihre Umgebung aus. Die Arbeit untersucht anhand des Fallbeispiels Frankfurt-Höchst, wie Zentrumsfunktionen außerhalb der Großstadt-City entstanden und nun verloren gehen. Aus den vorhandenen Potentialen werden mögliche Wege zum Aufbau neuer Zentrumsfunktionen entwickelt.

2007. 70 S., zahlreiche farbige Abb. und Tab., ISBN 978-3-7983-2042-0

## Nr. 4

Sebastian Seelig

### Stadtumbau und Aufwertung

Thesen zur Bewertung der Umsetzung des Programms Aufwertung im „Stadtumbau Ost“ – Eine Untersuchung am Beispiel der Hansestadt Greifswald



Ausgehend vom aktuellen Diskurs um den Stand des Programms Aufwertung in der Umsetzungspraxis des „Stadtumbau Ost“, wird in der vorliegenden Arbeit der Aspekt der Aufwertung im Programm diskutiert. Die Untersuchung bewertet Chancen und potentielle Hemmnisse des Programms in der Theorie wie in der Praxis. Anhand der Analyse der aktuellen Umsetzungspraxis des Stadtumbaus in der Hansestadt Greifswald wird gezeigt, welchen Einfluss unter anderem Fragen der Fördersystematik, der Finanzierung und der Steuerung auf die Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung nehmen können. Dabei zeigt die Untersuchung anhand aktueller Entwicklungen in Greifswald auf, welche Potentiale der Programmbereich in der Durchführung bietet und welchen Einfluss lokalspezifische Rahmenbedingungen auf die Umsetzung nehmen können. Auf diese Weise soll ein Beitrag zur aktuellen Implementationsforschung des Stadtumbaus geleistet werden.

2007. 186 S., zahlreiche farbige Abb. und Tab., ISBN 978-3-7983-2043-7

# Portrait des Instituts für Stadt und Regionalplanung

---

Menschen beanspruchen in sehr unterschiedlicher Art und Weise ihren Lebensraum. Die damit verbundenen Auseinandersetzungen um verschiedene Nutzungsansprüche an den Boden, die Natur, Gebäude, Anlagen oder Finanzmittel schaffen Anlass und Arbeitsfelder für die Stadt- und Regionalplanung. Das Institut für Stadt- und Regionalplanung an der Technischen Universität Berlin ist mit Forschung und Lehre in diesem Spannungsfeld tätig.

## **Institut**

Das 1974 gegründete Institut setzt sich heute aus acht Fachgebieten zusammen: Bestandsentwicklung und Erneuerung von Siedlungseinheiten, Bau- und Planungsrecht, Örtliche und Regionale Gesamtplanung, Planungstheorie, Städtebau und Siedlungswesen, Stadt- und Regionalökonomie, ebenso gehört die Denkmalpflege und das Fachgebiet "Raumplanung im internationalen Kontext" zu den Stützen des Studiums. Die zunehmende Auseinandersetzung mit ökologischen Belangen und Belangen des Geschlechterverhältnisses in der Planung führten zu einer Erweiterung der Ausbildung um Gender-Planning, Ökologie und Landschaftsplanung.

## **Studium**

Stadt- und Regionalplanung an der Technischen Universität Berlin ist ein interdisziplinärer Bachelor-/Masterstudiengang. Die Studierenden lernen, bezogen auf Planungsräume unterschiedlicher Größe (vom Einzelgrundstück bis zu länderübergreifenden Geltungsbereichen) planerische, städtebauliche, gestalterische, (kultur-)historische, soziale, wirtschaftliche, ökologische Zusammenhänge zu erfassen, in einem Abwägungsprozess zu bewerten und vor dem Hintergrund neuer Anforderungen Nutzungs- und Gestaltungskonzepte zu entwickeln.

## **Forschung**

Die Forschungsaktivitäten der Fachgebiete des ISR sind eingebettet in die fünf fakultätsweiten Forschungsschwerpunkte. In diesen Schwerpunkten wurden und werden zahlreiche Forschungsprojekte im In- und Ausland durchgeführt.

- ▷ Gestaltung neuer städtischer Lebenswelten (beispielhaft für das ISR: die Forschungsprojekte zur Kreislaufwirtschaft in der städtischen und stadtreionalen Flächennutzung (Fläche im Kreis) in Zusammenarbeit mit difu für BBR)
- ▷ Revitalisierung städtischer Quartiere sowie Suburbanisierung (beispielhaft für das ISR: Vier Projekte zum weiteren Umgang und der Weiterentwicklung von Strategien und Optionen für die fünf Berliner Entwicklungsmaßnahmen für den Berliner Senat.)
- ▷ Entscheidungs-, Prozess- und Wissensmanagement (beispielhaft für das ISR: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2003 für Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn)
- ▷ Globalisierung, internationale Kooperation und Raumentwicklung (beispielhaft für das ISR: Planungen für den Öffentlichen Raum in Paris in Kooperation mit der MSH Paris)

Das Institut für Stadt- und Regionalplanung ist sowohl über Forschungs- und Studienprojekte als auch über Promotionen, Diplomarbeiten sowie über Kontakte des wissenschaftlichen Personals einschließlich der Lehrbeauftragten mit Akteuren der stadtplanerischen Praxis verbunden.

Weitere Informationen über das ISR finden Sie auf der Homepage des Instituts unter: <http://www.isr.tu-berlin.de/> und über das vierteljährlich erscheinende Faltblatt „ereignIS.Reich“, das Sie regelmäßig und kostenlos per Mail oder Post beziehen können.